الدكتور عصمت سيف الدولة

النظام النيابي ومشكلة الديموقراطيّة

إذا أردت أن تضفى على الدولة ثباتا قرب بين الحدود القصوى بقدر الامكان ، فلا يبقى فيها غنى فاحش ولا فقر مدقع . فهذان الوضعان اللذان لاينفصلان عن بعضهما البعض مضران بالمصلحة العامة . إن أحدهما يؤدى إلى وجود أعوان الطغاة . والآخر إلى الطغاة وفيما بينهما تشترى الحرية وتباع . أحدهما يشتريها ، والآخر يبيعها .

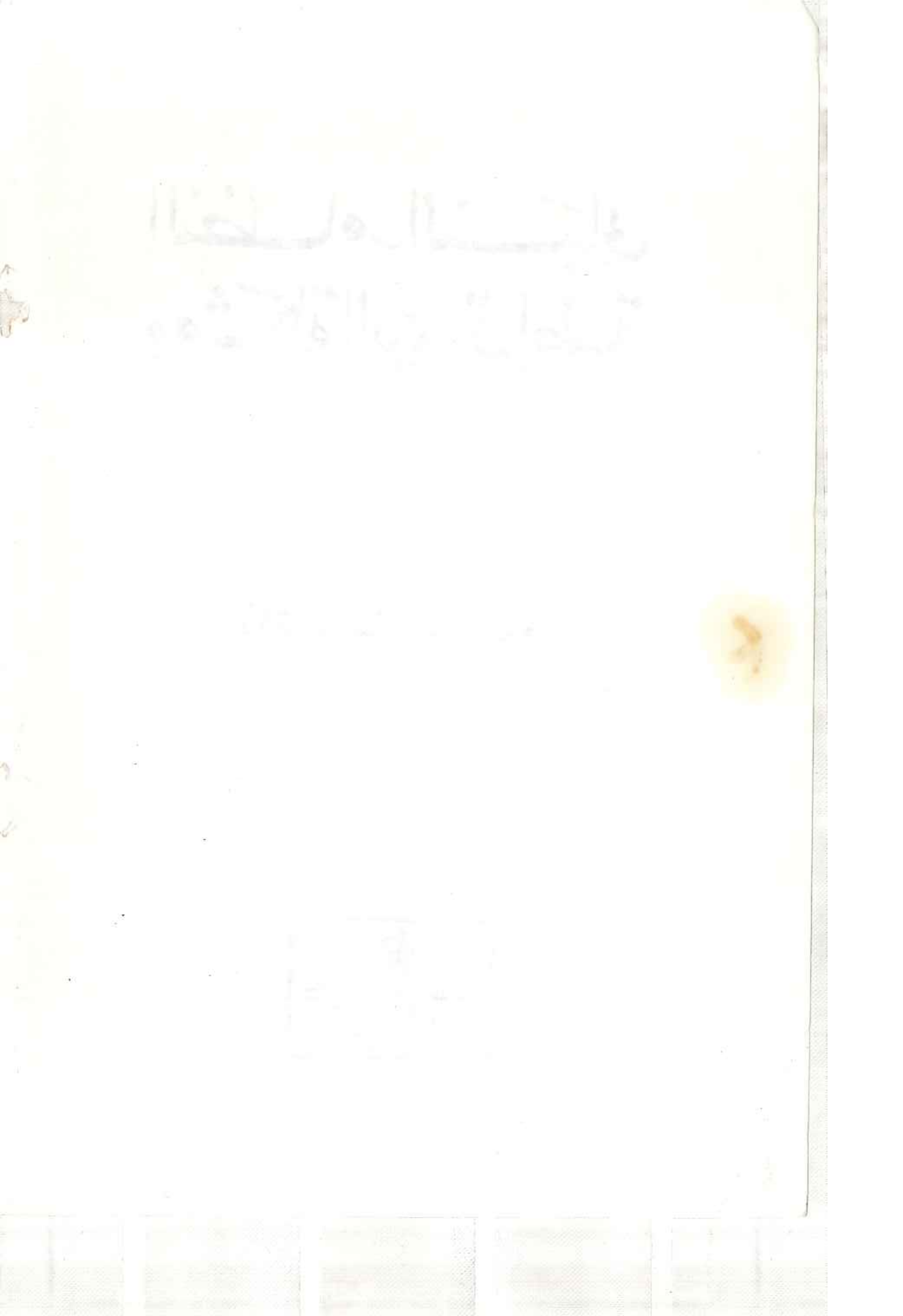
« جان جاك روسو »



النظام النيابى ومشكلة الديموقراطيّة

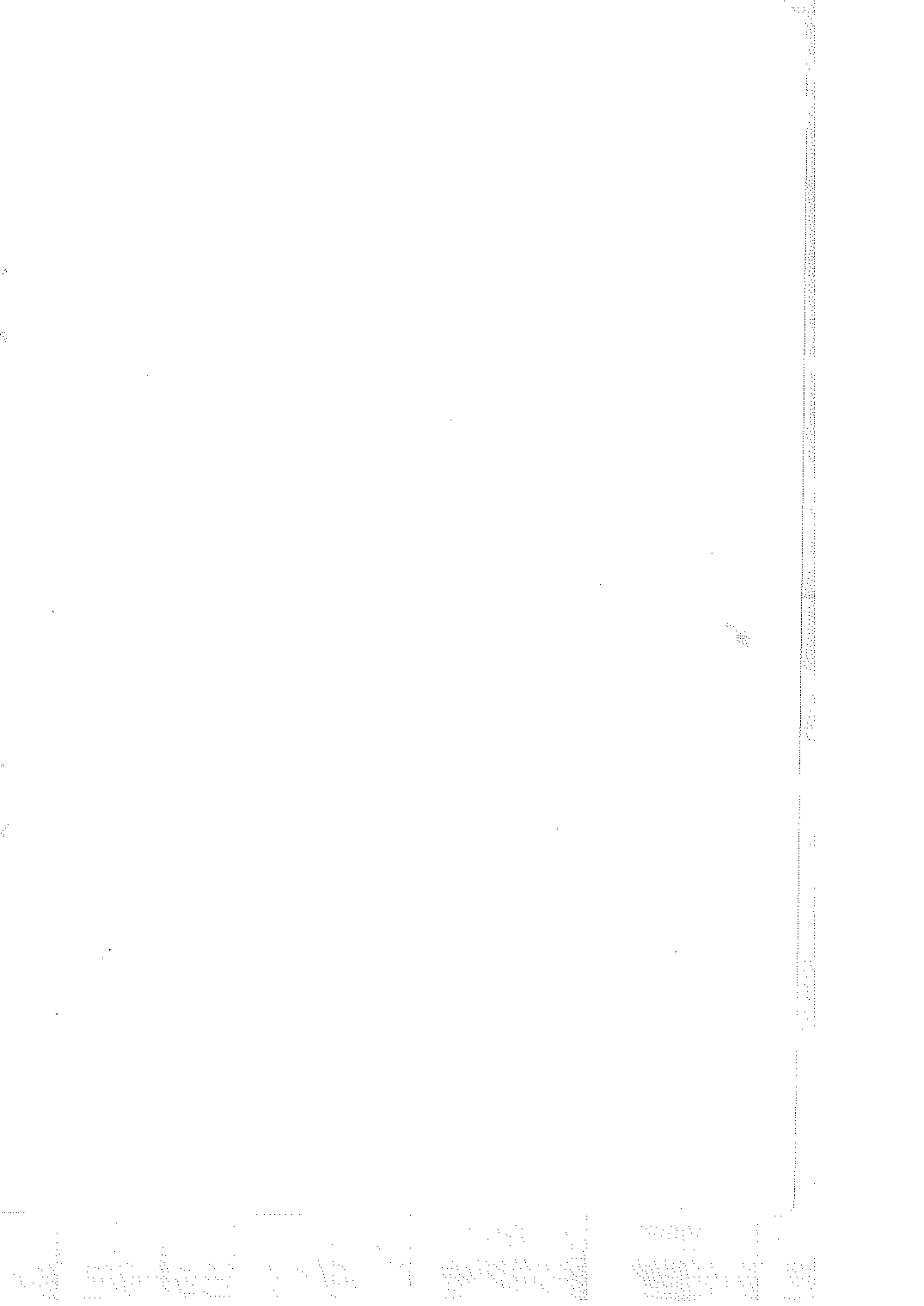
الدكتور عصمت سيف الدولة





إذا أردت أن تضفى على الدولة ثباتا قرب بين الحدود القصوى بقدر الامكان ، فلا يبقى فيها غنى فاحش ولا فقر مدقع . فهذان الوضعان اللذان لا ينفصلان عن بعضها البعض مضران بالمصلحة العامة . إن أحدهما يؤدى إلى وجود أعوان الطغاة . والآخر إلى الطغاة وفيما بينهما تشترى الحرية وتباع . أحدهما يشتريها ، والآخر يبيعها .

چان جاك روسو



فصل تمهيدى

١- بالرغم من أن جان جاك روسو قال عام ١٧٦٢ ، فى كتابه « العقد الاجتماعى » : لو كان هناك شعب من الآلهة لحكم نفسه بطريقة ديمقراطية فهذا النوع من الحكم الذى بلغ حد الكمال لا يصلح للبشر(١) ، فإن الشعوب لم تكف عن محاولة الوصول إلى هذا الهدف المقدس . وهى تحقق فى كل مكان ، وفى كل زمان خطوة ، مهما تكن صغيرة ، تقربها من هدفها ، قد تتعثر المسيرة أو تتوقف أو حتى ترتد فى مكان محدد أو فى زمان معين ، ولكن الاتجاه العام لمسيرة الشعوب الديمقراطية فى تقدم مستمر . ولعل من علامات تقدمه أن أحداً لا يستطيع أن يجهر - الآن - وهو آمن بأنه ضد الديمقراطية ، فترى المستبدين يحرصون أكثر من غيرهم على الزعم بأن استبدادهم هو الديمقراطية عينها ، وليس أقل من هذا دلالة على تقدم الشعوب نحو الديمقراطية رهافة وحدة الشعور بالاستبداد إن الشعوب تثور اليوم ،إن كانت قادرة على الثورة ، وتجهر معترضة إن كانت قادرة على الجهر ، أو تصمت غاضبة إذا لم يتوافر لها إلا أضعف الإيمان ، ولكنها فى كل حالاتها تنكر الاستبداد فى صور كانت منذ قرنين حقوقا إلهية مقدسة ، وكانت منذ قرن حقوقا طبيعية معقولة . هذه الرهافة والحدة فى الشعور بالاستبداد هى التى حولت مشكلة الديمقراطية إلى أزمة حادة ، إذ لا يمكن أن يشعر بثقل قيود العبودية إلا الأحرار . وهو الذى يفسر الإنذار الذى أطلقه الفيلسوف الانجليزى هارولد لاسكى فى تقديمه لكتابه « الحرية فى الدولة الحديثة » فهذا رجل عاش حياته فى ظل نظام يقال إنه نموذج التقدم الديمقراطى ومع ذلك فهو يقول : « كل من يعتبر الحرية أساس الحياة المتمدينة يمكنه أن يرى أن الأخطار التى تتهددها هى جزء من أزمة عالمية لم يعد فيها الزمن فى جانبنا .فنحن نندفع بثبات نحو كارثة جديدة ليست أسبابها غامضة علينا ، ولا نحن جاهلين لطرق العلاج

التى يمكننا أن نقابلها ونقاومها بها ، ولكن مأساتنا هى أن طبيعة تفكيرنا مازلت مصوغة بأساليب تفكير القرن التاسع عشر[٢]أن هذا لايعنى فى رأينا ، إن القيود فى القرن العشرين قد أصبحت أكثر ضيقا منها فى القرن التاسع عشر ،ولكن يعنى أن مضمون الحرية قد أصبح أكثر اتساعا فضاقت به نظم القرن الماضى .

ومع ذلك ، فيبدو أن الفجوة التى تتسع مع الزمن بين مضمون الحرية من ناحية وبين نظم ممارستها من ناحية ، قد أدت إلى شعور قريب من اليأس ، فهذا رينيه كابيتان يكتفى ، بعد قرنين من روسو (١٩٧٢) بأن تكون الديمقراطية مثلاً أعلى يوجه ويقود جهد البشر وليست نظاماً للحكم[٣]وهذا فقيه معاصر آخر يندب الديمقراطية فيقول : إن مأساة الديمقراطية كامنة فى أنها لم تستطع أن تحقق الديمقراطية[٤] .

لسنا على هذا القدر من التشاؤم من مستقبل الديمقراطية لأننا نثق بمقدرة الإنسان على الانتصار على كل مشكلاته . وهى ثقة يبررها التقدم الفكرى والعلمى الذى أنجزه ، وينجزه الإنسان ، بمعدلات متزايدة . كل ما فى الأمر أن الديمقراطية ، وهى نظام حديث لم تعرفه البشرية إلا منذ قرنين ، ما تزال غامضة الدلالة على المستوى النظرى على وجه يسمح حتى لأعدائها بادعائها ، وماتزال غائمة المعالم على المستوى التطبيقى على وجه يسمح بأن تنتحل اسمها أشد النظم استبدادا ، ذلك لأن ثمة مشكلات نظرية لا يتفق فيها المفكرون والعلماء على حل ، وثمة مشكلات تطبيقية تكاد تكون مستعصية على أى حل ، وكلها تعوق نضج الديمقراطية نظرية ونظاما .

إن هذا يعنى ـ على وجه ـ أن للديمقراطية مشكلات ما تزال تفتقد الحل وتستدعى كل قادر إلى أن يسهم بما يستطيع فى حل مشكلة تهم الناس جميعا . ويعنى على وجه آخر ، أن الكلمات الأخيرة فى الديمقراطية لم تقل بعد ، وأن باب الاجتهاد ما يزال مفتوحا . وكلا الوجهين يحرضان بقوة على مزيد من البحث العلمى فى الديمقراطية نظرية ونظاما ، وهذه الدراسة ليست إلا استجابة لهذا التحريض .

٢ـغير أننا ، هنا ومنذ البداية ، نواجه أشد المشكلات تعقيدا . إنها ليست مشكلة الديمقراطية بل مشكلة البحث العلمى ذاته . فالبحث العلمى يكون علميا بقدر ما يكون موضوعيا ،وهو ما يعنى تحرر الباحث من تأثير أية أفكار سابقة ، والتصدى لموضوع البحث من داخله . وهو أمر يكاد يكون مستحيلا لأى بحث فى مشكلة الديمقراطية بالذات ، لأن الديمقراطية نظام حياة ، فإذا كانت لها مشكلات تقتضى البحث فلابد أن الباحث قد عاش مشكلاتها قبل أن يبحث ، فهو يبدأ بحثه وفى ذهنه موقف فكرى سابق لايستطيع ، مهما حاول ، أن يتجرد تماما من تأثيره، وهذا ليس جديداً علينا. فلم يكن توما الاكوينى[٥] يساند البابوية التزاما بأفكار اهتدى إليها بعيدا عن الكنيسة ، بل كان وهو يفكر ويكتب يشغل منصبا فى المؤسسة الكنسية هو «المستشار الفكرى للبابا » . ولم يكن بودان[٦] يؤلف دفاعا عن الاستبداد الملكى لوجه الحق وحده بل كان ، وهو يؤلف ، يشغل منصبا فى البلاط هو « المحامى الخاص للملك » . وكان هوبز[٧] يدافع عن الملكية وهو مدرس خاص لأمير ويلز الذى أصبح الملك شارل الثانى فى انجلترا . بل أن الفصل الأخير من كتابه «العملاق«Leviathan» » قد كتبه بعد أن أصبحت قضية الملكية خاسرة فأراد أن ينافق العهد الجديد ليعود من منفاه فى فرنسا ، فأضاف فيه أنه إذا عجز الملك عن حماية مصالح رعاياه فقد حقه فى الحكم . أما لوك[٨] ، فيلسوف النظام البرلمانى ، فقد كان طبيبا خاصا لسير أنطونى آشلى ثم تابعا له حتى آخر حياته . وانطونى آشلى هو قائد معركة البرلمان ضد الملك ، التى انتصر فيها ، ورائد حزب الأحرار ، فلم يكن لوك يؤلف بعيدا عن الرغبة فى الانتصار لولى نعمته . حتى جان جاك روسو ، المدافع الكبير عن الديمقراطية المباشرة كان من رعايا جنيف (سويسرا) حيث تطبيقات الديمقراطية المباشرة ، والمهاجم الكبير لاستبداد ملوك فرنسا ، كان مطاردا من ملوك فرنسا الذين لم ينظروا إليه أبدا نظرتهم إلى مواطن فرنسى .

أكثر من هذا دلالة على أن النظريات والآراء هى أسلوب فى التعبير عما

« يريده » أصحابها ، وقلما تكون نتيجة بحث موضوعى مجرد ، هو ما حدث بعد انتصار الثورة الفرنسية . يحذرنا الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى - بحق - مما « درج عليه البعض (سواء فى فرنسا أو فى مصر) من المبالغة فيما كان لنظرية العقد الاجتماعى من الأثر فى انفجار الثورة الفرنسية ، وفيما قذف به بركانها إلى فرنسا والعالم من أنظمة دستورية ومن مبادىء ديمقراطية . والرأى (عنده) أن الثورة الفرنسية إنما كانت ترجع - فى الواقع وقبل كل شىء - إلى تلك الظروف السياسية والاجتماعية والمالية المعروفة فلم يكن لمثل نظرية العقد الاجتماعى وغيرها مما ذاع من النظريات والأفكار الحرة أن تحدث أثرا لولا سبق وجود تلك الظروف والعوامل التى خلقت فى البيئة الاجتماعية الفرنسية تربة صالحة لغرس فكرة جديدة . فلقد ظهر كتاب العقد الاجتماعى عام ١٧٦٢ أى قبل الثورة بنحو سبعة وعشرين عاما ، فلولا وجود تلك العوامل والظروف (التى كان أهمها سوء الحالة المالية فى البلاد ، وزيادة عبء الضرائب على طبقات الشعب مع تمتع الطائفتين الممتازتين ، النبلاء ورجال الكنيسة le Clerge بامتياز الاعفاء من الضرائب ورفضها التنازل عن ذلك الإعفاء) لولا تلك العوامل والظروف لما كان لروسو ولكتابه بداهة أثر يستحق أن يذكر ، (فنحن) لا ننكر أنه كان لكتاب العقد الاجتماعى ونظريته (ولآراء فلاسفة القرن الثامن عشر بوجه عام) بعض الأثر فى التكوين الفكرى لرجال الثورة الفرنسية وفيما وضعوا من أنظمة دستورية ، ولكننا نرى أنه لا يجوز المبالغة فى بيان ذلك الأثر ، فلقد كان أكثر ما أخذه رجال الثورة عن روسو (كما يقول بارتلمى) إنما هى عباراته واصطلاحاته ، فى حين أنهم لم يأخذوا فى الواقع - أى فى العمل - بالكثير من آرائه . فمثلا لقد كان روسو يرى أن نظام الديمقراطية المباشرة هو المثل الأعلى لنظام الحكم ، ولكن رجال الثورة لم يأخذوا بأساليب ذلك النظام الديمقراطى المباشر وإنما أخذوا بالنظام الديمقراطى النيابى[1] .

هذه نظرة علمية . ولكن لماذا لم يأخذ رجال الثورة بآراء روسو فى الواقع العملى ؟لننظر ماذا يقول بارتلمى[2]. يقول إن ممثلى الطائفة الثالثة

tiers–etat(التى كانت تمثل الشعب دون النبلاء ورجال الكنيسة) هم الذين أكدوا على ضرورة أن تتضمن الوثائق الدستورية المبادئ الديمقراطية . فقد كانوا يعتبرون أنفسهم ممثلين للإرادة العامة للأمة Volonté générale de la nation وتحت تأثير هذا الموقف تضمن اعلان حقوق الإنسان والمواطن الذى تم التصويت عليه يوم ٢٦ اغسطس ١٧٨٩ مواد مأخوذة من فلسفة روسو . ففى المادة الثالثة نص على أن مبدأ السيادة كامن بصفة أساسية فى الأمة وليس لأية جماعة أو أى فرد أن يمارس سلطة لا تنبع منها صراحة(١١) . ونصت المادة السادسة على أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة(١٢)إلى هنا نستطيع أن نختلف مع أستاذنا قليلا ، ونقول أن أفكار روسو قد أثرت فى قيام الثورة الفرنسية إلى أقصى حد تستطيع به الأفكار أن تقدم حلولا للمشكلات الموضوعية والظروف الاجتماعية التى تسبق الثورات وتستدعيها . غير أنه فى أول دستور وضعه قادة الثورة فى ١٩٩١ أى بعد إعلان الحقوق بعامين نجده ينص فى المادة الثانية منه على : « أن الأمة التى تنبع منها كل السلطات لا يمكن أن تمارسها إلا بوساطة مفوضين . إن الدستور الفرنسى دستور نيابى ونواب الأمة هم الهيئة التشريعية والملك »(١٣)هنا بدأت الفرقة بين الثورة وبين روسو . كيف ؟ قال بارتلمى : أن رجال القانون قد أعادوا صياغة تلك المبادئ الديمقراطية التى قال بها روسو وأكدتها الوثائق الدستورية للثورة بأن جعلوا من الأمة شخصا قانونيا تسند إليه السيادة وهو شخص متميز عن الأفراد الذين يتكونون منهم(١٤)قادة الشعب الفرنسى قد انتقلوا إذن قبل مضى سنتين من إعلان حقوق الإنسان والمواطن من سيادة الشعب إلى سيادة الأمة ، ومن الديمقراطية المباشرة إلى التمثيل النيابى . هذه النقلة ، كما هو واضح كانت على حساب الشعب فهو الذى سلب السيادة التى اعترف له بها فى البداية ، وكانت أيضا على حساب الملك لأن القادة الجدد شاركوه سيادة كان يدعيها ، فلحساب من ولماذا ؟... لحساب من ولماذا يقول رجل مثل سييز Sieyès« إن الديمقراطية الخالصة ديمقراطية وحشية « Démocratie Brute »(١٥) .

لحساب الطبقة الوسطى البورجوازية التى قادت الشعب ضد الاستبداد الملكى فقد كانت فى حاجة إلى الشعب قبل الثورة فرفعت على مصالحها علم

سيادته ، فما أن قبل الملك مشاركتها فى السلطة أصبح همها أن تحصن نفسها ومصالحها ضد الشعب نفسه فسلبته سيادته وابتكر لها رجالها من العارفين بالقانون نظرية السيادة القومية لتبرير التمثيل النيابى . لم يكن السبب إذن أن الشعب الفرنسى كانت تنقصه الثقافة اللازمة ليمارس سيادته كما قال ايسمان(١٦) ولا أن الديمقراطية تتطلب فى الشعوب قدرا من الحضارة ترتفع به إلى مستوى مسئولية حكم نفسها بنفسها أو لأن إرادة النواب أقدر على التعبير عن إرادة الشعب من الشعب نفسه كما يقول بوردو (١٧) ولكن كان السبب فى ظهور « سيادة الأمة » فى فقه القانون الدستورى أن البورجوازية الليبرالية قد وجدتها سلاحا صالحا لتحد من سيادة الملك والنبلاء من ناحية وتحرم ، الشعب ممارسة أية سلطة من ناحية أخرى كما يقول - بحق - موريس دوفرجيه (١٨) ولم يكن مبدأ النظام النيابى فى حقيقته إلا مبدأ سيادة البرلمان ، وهى سيادة تواجه سيادة الشعب نفسه الذى أبعد بعناية وعناد عن ممارسة سيادته كما يقول جاريجولا جرانج(١٩).

إذا كان الأمر كذلك ، وهو كذلك ، فقد نستطيع القول مع رينيه كابيتان أن النظام النيابى فى أصله قام بعيدا عن الديمقراطية بل ومضادا لها(٢٠) فإذا أردنا ألا نذهب إلى هذا الحد فإنه يبدو مما لايتفق مع الأسلوب العلمى ذلك التقليد المطرد فى كتب الفقه الدستورى ، فى فرنسا وفى مصر ، الذى يبدأ دراسة الديمقراطية مفترضا أن النظام النيابى (الرئاسى والبرلمانى) هو النظام الديمقراطى الأصيل والقاعدة ، ويذهب بعد هذا فيلحق به أساليب الممارسة الديمقراطية كالاستفتاء الشعبى référendum مثلا ويعتبرها عوامل مساعدة ويقيسها عليها كاستثناء . هذا فى حين أنه لايمكن المفاضلة بين نظم الممارسة الديمقراطية عامة ، أو بين نظام الديمقراطية المباشرة والنظام النيابى ، على وجه خاص ، إلا بردها إلى أصل تقاس عليه ، ويكون مناط التفاضل بينها ما تسفر عنه المقارنة من اقتراب أو تباعد عن الأصل (٢١) . إن عذر المفاضلة المفروضة فى الدراسات الفقهية أن رجال الفقه يدرسون النظم الدستورية القائمة كموضوع أساسى ، ولا تكون الدراسات التاريخية إلا مقدمات لها . ولما كان النظام النيابى هو نظام سائد فى الدساتير

المعاصرة ، فى خارج الدول الاشتراكية على الأقل ، فإنه يبدو طبيعيا أن يكون هو النظام الأساسى فى دراسة الديمقراطية . غير أن مثل هذه النظرية ، لابد ، فى رأينا ، أن تتغير لتواكب التطور الذى يزيح نظام التمثيل النيابى ، والمفهوم الليبرالى عن الديمقراطية عن مكانه التقليدى فى دساتير ما بعد الحرب العالمية الثانية . ففى فرنسا ابتداء من عام ١٩٥٨ لم يعد التمثيل النيابى إلا واحدا من أسلوبين لممارسة السيادة ، أما الثانى فهو الاستفتاء الشعبى استقرا جنبا إلى جنب فى المادة الثالثة من الدستور . وفى انجلترا تعلو سلطة الأحزاب وهى منظمات شعبية على سلطات البرلمان فهى التى تعين الوزراء ، وهى التى تقدم المرشحين من بين أعضائها إلى الشعب ، وهى التى تضع لممثليها فى البرلمان السياسة التى يدافعون عنها . وتضع فى أفواههم العناصر الأساسية من الكلمات التى يلقونها من فوق المنابر ، والأمر أكثر من هذا تطورا فى مصر العربية فقد كانت ثورة ١٩٥٢ ، فى إحدى خصائصها ، ثورة ضد النظام النيابى ، ومنذ عام ١٩٥٢ وخلال مجموعة متتالية من الدساتير والإعلانات الدستورية تعكس الروح الدستورية فى مصر شكا عميقا فى النظام النيابى ، ومع أنها تبقى عليه إلا أنها تحيطه بقيود متراكمة إلى درجة نستطيع أن نقول فيها : أن التمثيل النيابى يمثل فى حياتنا الدستورية مكانا ثانويا أو هامشيا .

وقد عشنا نحن ونعيش هذه المرحلة ، وبالتالى فإن لكل دارس للديمقراطية ومشكلاتها رأيا مستقرا فى ضميره يؤثر من حيث يدرى ، أو لا يدرى ، فى صياغة أفكاره الدستورية التى تبدو علمية مجردة . من هنا نقول : إن التأثر بالفكر السائد أو بأفكار خاصة ، هو أولى المشكلات التى يصادفها الباحث فى أمر الديمقراطية أو فى مواجهة أى أمر آخر ، لأنه يجرد الباحث من الموضوعية العلمية أو الحد الأدنى منها ، إذ جل من لا يتأثر ، وبالتالى يفقد أى بحث أصالته . ومن أجل التحوط من مخاطر التأثر بالواقع المعاصر الذى قد يكون كامنا فى أذهاننا حتى بدون أن ندرى ، لابد من دراسة أولية لمشكلة الديمقراطية نحدد فيها ماهيتها من خلال تطور

فكرة الديمقراطية ذاتها ، وصلتها بالمذاهب الفكرية وبالظروف الاجتماعية الأخرى .

٣-ولكن دراسة الديمقراطية خلال تطورها التاريخى وصلتها بالمذاهب الفكرية والظروف الاجتماعية سيصل بنا إلى مفترق طرق عديدة ، ونجد أنفسنا مضطرين إذا أردنا الإحاطة بالموضوع من كل جوانبه أن نقضى ما تبقى من عمر للوفاء بمتطلباته . فمثلا : ابتداء من القرن التاسع عشر تسود فى أوربا الطبقة الوسطى (البورجوازية) فيسود مذهب الاقتصاد الحر (الرأسمالية) ، فيسود مذهب التحرر الفردى (الليبرالية) ، فتسود « الديمقراطية » غير المباشرة (النيابية) ، ولكن ما أن ينتصف القرن التاسع عشر ثم يبدأ القرن العشرون بحروبه وتقدمه الصناعى حتى تنشأ أفكار جديدة تشكك فى حق الطبقة الوسطى (البورجوازية) فى السلطة ، وتناقض أسس المذهب الاقتصادى الحر (الرأسمالية) وتعيد النظر فى مفهوم الحرية ذاته ، ثم تتشعب إلى شعبتين متميزتين : شعبة تذهب إلى أن ثمة خطأ فى البداية ، وأن الحرية بمفهومها البورجوازى ليست إلا وهما ، وتتبنى مفهوما مختلفا للمجتمع وللحرية وللدولة وللديمقراطية . فالأمة اختراع بورجوازى للسيطرة على السوق ، والمجتمع ليس واحدا بل طبقات متصارعة ، والحرية تمارسها الطبقة السائدة والدولة هى أداة قهر وستزول بزوال الصراع الطبقى ، ولن توجد الديمقراطية للشعب وبالشعب إلا بعد تصفية الطبقة البورجوازية وسيادة الطبقة العاملة ، أما قبل ذلك فالديمقراطية هى بعينها ديكتاتورية الطبقة العاملة ، إنها الشعبة الماركسية(٢٢) .

وشعبة أخرى عبر عنها جورج بوردو فى كتابه «الديمقراطية» حين قال : ما أهمية أن يكون الإنسان حرا فى تفكيره إذا كان تعبيره عن هذا الفكر يعرضه للاضطهاد الاجتماعى ، وأن يكون حرا فى رفض شروط العمل إذا كان وضعه الاقتصادى يرغمه على قبولها ، وأن يكون حرا فى التمتع بالحياة إذا كان البحث عن لقمة العيش يستغرق كل حياته وأن يكون حرا فى أن ينمى شخصيته بالثقافة واكتشاف العالم المتاح للجميع إذا كانت

تنقصه الامكانيات المادية الحيوية . إنها شعبة الديمقراطية الاشتراكية التى تتمسك بما حققه الإنسان حتى الآن من مكاسب ديمقراطية وبالنظام النيابى كأسلوب للممارسة ، وقد تضيف إليه أساليب أخرى ، ولكنها تعيد النظر فى المفهوم الليبرالى للحرية بقصد إكمال ما فيه من نقص وليس بقصد إلغائه وتنزع للحرية جناحين : الحرية السياسية والعدالة الاجتماعية . إلى هذه الشعبة تنتمى أغلبية فقهاء القانون الدستورى فى الجامعات المصرية انتماء صريحا أو ضمنيا ، عبر الدكتور مصطفى أبو زيد عن هذا الاتجاه تحت عنوان : الديمقراطية المتكاملة فى الفقه الدستورى العربى «فقال » : إذا نظرنا إلى مفهوم الديمقراطية وجدناه قد تأثر تأثرا كبيرا بالطابع الذى حملته الثورة . فهذه الثورة التى نعيش فى ظلها قد اجتمع لها - إلى جانب العمق - الأصالة والشمول .. وهذا الطابع العام الذى حملته الثورة - فى العمق والأصالة والشمول - كان لابد أن يترك آثاره على مفهوم الديمقراطية م فقد اتخذت الفكرة الديمقراطية عندنا شكلا جديداً يختلف عن ذلك الذى ساد فى قبل الثورة ، فلم تعد مقصورة على السياسة وحدها بل امتدت على نطاق واسع يشمل الحياة البشرية بأسرها ، فإلى جانب الديمقراطية السياسية ، هناك الديمقراطية الادارية والديمقراطية الاقتصادية والديمقراطية الاجتماعية والديمقراطية الصناعية . وهكذا تكاملت الفكرة الديمقراطية لتصبح أسلوبا يعبر عن سيطرة الشعب فى سائر المجالات[٢١] ثم فصل القول فى كل وجه من هذه الأوجه .

ومشكلتنا هى : هل نتابع التيار الأصيل ، أم نتبع شعبته الماركسية أم شعبته الاشتراكية ، أم نقطع سلسلة دراستنا لنحيط بكل هذا ونلهث وراء كل شعبة . إن الذى يغرى بمتابعة الشعبة الماركسية أن أكثر من نصف البشر يعيشون فى ظل ديكتاتوريتها أو ديمقراطيتها ويصدنا عنها : أننا سبق أن درسناها فى كتب مطولة ومختصرة انتهينا فيها جميعا إلى أنه ليس فى الماركسية ، فلسفة أو منهجا أو نظرية ، أى مفهوم خاص للديمقراطية بأى معنى . وأن الماركسية هى نظرية «تحرر» الطبقة العاملة من القهر الرأسمالى ، ولكنها لا تتضمن شيئا عن نظام الحكم بعد انتصار البروليتاريا ، وأن النظم

السائدة فى الدول الاشتراكية ، والمعروفة باسم « الديمقراطية الشعبية » قد أرسيت قواعدها من خلال التجربة فى ظل سيادة الحزب ، ولم تكن ترجمة دستورية للماركسية ، وإن كانت تضاف عادة إلى تراثها وهى تتطور وتتجه بقوة نحو الديمقراطية الاشتراكية [٢٥] فلم يعد أحد يقول ما قاله انجلز « لما كانت الدولة ليست إلا مؤسسة انتقالية تستخدم فى الصراع والثورة من أجل اسقاط أعدائها بالقوة ، فمن السخف الحديث عن دولة شعبية حرة . وطالما تستعمل البروليتاريا الدولة فإنها لن تستعملها من أجل الحرية بل من أجل اسقاط أعدائها » [٢٦] والذى يغرى بمتابعة الشعبة الاشتراكية أنها الشعبة التى ننتمى إليها ، وأنها - فى رأينا - ليست شعبة من الديمقراطية التقليدية بل هى المرحلة المتطورة ، منها فالبقاء فيها هو بقاء فى حدود التيار الأصيل للتطور الديمقراطى .

إذن ، فإن كنا لن نتناول فى دراستنا نظام الحكم كما تراه الماركسية ، ولا نقول الديمقراطية ، ويقيننا نتابع تطور الديمقراطية الليبرالية ، فذلك لنحصر موضوع الدراسة فى نطاق يمكننا من استيفائه ، من ناحية ، ومن ناحية أخرى لنسهم بما نستطيع فى بناء فقهى ، ديمقراطى ، اشتراكى ، تشيده ، بالتدريج ، أغلبية أساتذة القانون العام فى مصر العربية من خلال نقدها المتزايد لإطلاقات الديمقراطية التقليدية .

٤- هل انتهت المشكلات ؟ أبدا . إنما دخلنا بهذا فى خضم القانون العام حيث نلتقى بالديمقراطية ومشكلاتها المتعددة . فالدولة ، ما الدولة ، وكيف نشأت ؟ مشكلة ما يزال فقهاء القانون على غير اتفاق فى حلها والحكومة ، ما الحكومة ، وما علاقتها بالدولة من ناحية وبالشعب من ناحية أخرى ..؟ مشكلة لم تحل بعد . فاذا فصلنا مشكلة الحكومة عن مشكلة الشعب تواجهنا مشكلة الفصل بين السلطات - فى الحكومة - ومشكلة الرقابة المتبادلة أو التعاون المتبادل فيما بينها ، وكل هذه مشكلات تتصل فى النهاية بحرية الشعب فى بعض مجالات دراسة الديمقراطية ومشكلاتها . ولو أردنا أن نحيط بكل هذا لتحول بحثنا إلى موسوعة من أجزاء كتلك

الكتب التى أرهق أساتذتنا أنفسهم فى تأليفها ليعلموننا القانون ونحن طلبة حتى نتعلم كيف نبحث بعد التخرج . فجوهر البحث كما نراه ينصب على موضوع معين ومحدد يختاره صاحبه ويواجه فيه مشكلة محددة ويحاول أن يجتهد فى حلها ، وهو ما يعنى - بالضرورة - أن المشكلة موضوع البحث لا تتضمن جماع المشكلات التى تتصل بالموضوع ، ولكنها نصيب الباحث فيما اختار . فأية مشكلة من مشكلات الديمقراطية نختار ؟

٥- نغادر مجال الدولة ومشكلاتها ، والحكومة وسلطاتها ، وما تثيره تلك السلطات لنعود إلى الشعب : الطرف الأصيل فى مشكلة الديمقراطية ، فنجد أن مشكلات الديمقراطية الكامنة فى الشعب ذاته متعددة أيضا ، أهمها على وجه الإطلاق - فى رأينا - التخلف . ونعنى به التخلف الديمقراطى . والتخلف الديمقراطى ليس صنو التخلف الاقتصادى أو نتيجة له ، كما تزعم المدرسة الماركسية ، وإن كان يتأثر به حتما . ففى فرنسا المتقدمة صناعيا ، التى أنجبت أساتذة المدرسة الديمقراطية فلسفة ، وأساتذة الديمقراطية نظاماً ، لا يكف أساتذة النظم السياسية وعلماء القانون فيها ، منذ أن دخل أسلوب الاستفتاء الشعبى فى دستور الجمهورية الخامسة (١٩٥٨)[٢٧] لا يكفون عن التحذير من أن فقدان النضج السياسى الذى يميز بعض الشعوب ، ومنها - كما يقولون - شعبهم الفرنسى ، يحيل الاستفتاء إلى أداة خطيرة فى يد القادة ، لأن الشعب الفرنسى - كما يقولون أيضا - مايزال ، منذ جان دارك ، يبحث عمن يقوده لينقاد له[٢٨] فى انجلترا - نموذج التقاليد البرلمانية - يقول فيلسوفها الكبير هارولد لاسكى : « بالرغم من توافر حق التصويت العام فإن نظام الحزبين فى ديمقراطيات سياسية مثل بريطانيا العظمى والولايات المتحدة الأمريكية كان فى كثير من الأحيان يتعاون على تعمد استخدام السلطة ضد الشعوب » .

إذا كان الأمر على مثل هذا بالنسبة إلى تلك الدول ، فإن المشكلات التى يثيرها التخلف الديمقراطى فى الشعوب النامية أشد وأنكى ، فليس أسهل من صياغة الأفكار نظاما ديمقراطيا إلا صياغة النظام الديمقراطى نصوصا

دستورية ، الصعب حقا هو أن تعى الشعوب حقوقها ، ثم - بعد الوعى - أن تمارسها . والناس - أغلبية الناس - فى المجتمعات النامية ومنها المجتمع العربى لا يعون حقوقهم ، وإن وعوها لا يمارسونها ، لأنهم يعيشون أزمة صدق وتصديق . الدساتير مصوغة على أعلى مستوى بلغة الدساتير فى المجتمعات المتقدمة ديمقراطيا ، وهو ما يعنى - ضمنا - أن الذين صاغوها - مقطوعة الصلة بالواقع وإن كانت أسمى منه - لم يصدقوا أنهم قد وضعوها لتطبق ، فلم يجدوا بأسا فى أن تقترب من الكمال فى صيغتها على الأقل . والذين وضعت لهم الدساتير لا يصدقون أن لهم كل تلك الحقوق ، فلا يمارسونها إن بقيت ، ولا يفتقدونها إن ألغيت ، ولا يدافعون عنها فى أى حال . ولا يزالون - كعهد أجدادهم - يسلكون إلى غاياتهم مسالك الزلفى ، ويجتنبون الاستبداد بالسكوت . إنه ميراث عهود طويلة من العبودية إذ ربتهم على الخوف حتى أصبحوا بشرا خائفين .

فى هذه المجتمعات لا يفتقد أحد الشكل الديمقراطى ، فحق التصويت عام . والتصويت سرى . والحكومات لا تتردد فى دعوة الشعب إلى الانتخاب أو إلى الاستفتاء . ولكن كل هذا يتوقف على اللحظة التالية ، حين يقف أخونا الإنسان فى لحظته المصيرية وهو يحاول جاهدا أن يبدى رأيه فى مقار الاستفتاء أو الانتخاب . إنه هناك بعيد عن أى تدخل . لا أحد يملى عليه إرادته ، ولا أحد يكتب له رأيه لأنه لا يعرف القراءة مثلا . نفترض هذا افتراضا لنصل إلى جوهر المشكلة . إن أخانا وراء الستار يبدى رأيه ليس وحيدا . إنه يحمل فيه - ولا نقول يحمل معه - تراثه التاريخى . يحمل فقره الذى يشيع فى نفسه الخوف من أن يكون رأيه سببا فى غضب الذين يتحكمون فى رزقه . يحمل جهله الذى يشيع فى نفسه الخوف من أن يكون فى ستار السرية خرق تطل منه عين السلطة . يحمل تجربته وتجربة أجداده التى علمته وعلمتهم أن الأمور فى دولته لا تتوقف ، وما توقفت قط ، على ما يقوله الناخبون وراء الستار . باختصار إنه فى وحدته وراء الستار لا يجد معه إلا خوفه مما هو حقيقى أحيانا ومما وهمى فى أغلب الأحيان فيكون أمام الخيار بين رأيين : رأى الإنسان الذى يريد أن يمارس حريته

السياسية ، ورأى الإنسان الخائف الذى يخشى مزيدا من القيود ، الأرجح أنه سيختار الرأى الأخير . فيسفر الانتخاب أو الاستفتاء عن رأى الأغلبية الخائفة وهى عادة أغلبية كاسحة[١١] أو عن ممثلين للخائفين لن يلبثوا بدورهم أن يضيفوا إلى خوفهم خوفا من الهبوط إلى القاع بعد أن صعدوا إلى مقاعد البرلمانات وأصبحوا قريبين من السلطة .. الى آخره. وهكذا نجد أننا لو حللنا كل المشكلات النظرية للنظام الديمقراطى فان تخلف الشعوب سيفسد كل شىء .

نقول كل هذا فى هذا الفصل التمهيدى لسببين :

الأول :لأن هذا الواقع غير المنكور هو الحجة الأساسية لأعداء الديمقراطية الذين يتخذون من تخلف الشعوب ذريعة للحجر عليها وفرض الوصاية على إرادتها ويفرضون على ممارستها الديمقراطية قيودا تسلبها المقدرة على المعرفة ، فإن عرفت تسلبها المقدرة على المناقشة وتبادل الرأى ، فإن تناقشت وكونت رأيها تسلبها المقدرة على التجمع حول الآراء الموحدة ، فإن تجمعت تسلبها المقدرة على أن تحول آرائها إلى قوانين بحجة أخيرة هى أن للشعب « ممثليه » الذين يعبرون عن إرادته فلهم وحدهم حق اتخاذ القرار الملزم . هذا مع أنه إذا كان الشعب متخلفا إلى الدرجة التى لايعرف فيها مصلحته فإنه ـ من باب أولى ـ لن يحسن اختيار الفريق الذى يعرف مصلحته[١٢] . إذ كيف يعرف أن هؤلاء بالذات يعرفون مصلحته إذا كان هو أصلا لايعرف تلك المصلحة .

الثانى :هو أن هذا الواقع الذى اختار لنا من بين كل مشكلات الديمقراطية موضوع التمثيل النيابى ليكون محلا للبحث . ذلك لأن هذا الأسلوب قد أصبح محاطا بنوع من القدسية باعتباره الديمقراطية ذاتها . فى شكله البرلمانى يقولون : إنه الديمقراطية البرلمانية ويدرس تحت هذا العنوان . وفى شكله الرئاسى يقال : إنه الديمقراطية الرئاسية ، ويقدم له بأنه إذ يفصل بين السلطات يحفظ للديمقراطية أهم

خصائصها . وأدى ذلك إلى أن أصبح البحث فى الديمقراطية ، نظرية ونظاما ، محصوراً ـ تقريبا فى التمثيل النيابى برلمانا وانتخابا .
ونحن نريد أن نعيد النظر فى هذا النظام الذى يقال له « التمثيل النيابى » لنعرف على وجه الدقه علاقته بالديمقراطية . ونعنى بعلاقته بالديمقراطية علاقته بارادة الشعب على وجه التحديد ، هل يعبر عنها وإلى أى مدى ؟ وإذا لم يكن يعبر عنها فأين موضعه منها ؟ وقد نكتشف بعد هذا أن لا علاقة بين التمثيل النيابى والديمقراطية إلا ـ ربما ـ علاقة الضدين .

٦ـعلى ضوء ما تسفر عنه نتيجة بحثنا سيكون علينا أن نعيد تكييف الطبيعة القانونية لبعض أساليب الممارسة الديمقراطية التى تتم بعيدا ، أو خارج نطاق التمثيل النيابى ، وأهمها : الاستفتاء الشعبى .

والاستفتاء الشعبى أسلوب للممارسة الديمقراطية يتقدم بثبات ، ولكن بالتدريج ، ليدخل الحياة الدستورية فى البلاد المتقدمة ديمقراطيا ، وبالتالى فهو يستحق أن ننتبه إليه ونضعه موضع الدراسة العلمية لأنه يبشر بأن يحتل فى القانون العام مكانا ، إن لم يكن رئيسيا فهو مكان هام ومدخله التاريخى والفقهى إلى نظام التمثيل النيابى هو « إصلاح » الخلل الديمقراطى فى هذا النظام الأخير ، باسم الشعب ، وهو مدخل خطير . إذ قد يتحول الشعب فيه إلى مجرد ستار للاستبداد .

٧ـولقد دخل الاستفتاء الشعبى حياتنا الدستورية فعلا ، ودخلها على وجه يحتاج إلى أكبر قدر من الانتباه ..

فدستور ١٩٥٦ نص على أن يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه (مادة ١٢١) . كما نص على أن لرئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأى مجلس الأمة ، أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (مادة ١٤٥) وفى المادة ١٨٩ نظم إجراءات تعديل مادة أو أكثر من الدستور

تنتهى بعرض التعديل على الشعب لاستفتائه فى شأنه ، وأخيراً نص فى المادة ١٩٦ على : « يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء » .

أما دستور ١٩٦٤ فقد أعاد النص فى المادة ١٠٢ على الاستفتاء على رئيس الجمهورية الذى يرشحه مجلس الأمة . وأعاد النص فى المادة ١٢٩ على أن لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، ولكن بدون اشتراط أخذ رأى مجلس الأمة كما كان الأمر فى دستور ١٩٥٦ . ولما كان دستور ١٩٦٤ دستورا مؤقتا فإنه لم يطرح للاستفتاء ، ولكن نص فى ديباجته على أن يعمل به ابتداء من تاريخ صدوره (٢٥ مارس ١٩٦٤) إلى أن يتم مجلس الأمة وضع مشروع الدستور الدائم ، ويطرح مشروع الدستور الدائم على الشعب لاستفتائه فيه .

وفى ١١ سبتمبر ١٩٧١ استفتى الشعب فى الدستور الدائم ، ثم وافق عليه ، وأعاد تأكيد الاستفتاء الشعبى كوسيلة لاختيار رئيس الجمهورية (المادة ٧٦) ولإقرار كل تعديل فى أحكامه (المادة ١٨٩) ، وأن لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (المادة ١٥٢) ، ولكنه استحدث نصا لم يكن واردا فى دساتير مصر من قبل ويستحق الانتباه والدراسة . ذلك هو نص المادة ٧٤ التى تقول : « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

إذن ، فإن الاستفتاء الشعبى قد أصبح جزءا أساسيا من نظامنا الدستورى ، واكتسب مكانه البارز فى دستور ١٩٧١ بالذات ، بالرغم من أن خبرتنا به لم تتجاوز تسع سنوات ، منها سنتان فى ظل دستور ١٩٥٦ (ألغى عام ١٩٥٨) وسبع سنوات فى ظل دستور ١٩٦٤ منها أربع سنوات فى حالة حرب وظروف غير عادية ، أى بدون تقاليد وسوابق نرجع إليها لا فى

الممارسة ولا فى نقد الممارسة أو تصحيحها ، وهو أمر يهدد بمخاطر جسيمة . ونضرب لهذا مثلين :

المثل الأول :يتصل بطبيعة الأسئلة التى توجه إلى الشعب فى الاستفتاء . ففى كل الدول التى تأخذ بالاستفتاء الشعبى يشترط فى السؤال الذى يوجه إلى الشعب أن يكون واضحا ومحددا بحيث لا يحتمل إلا إجابة واحدة : نعم أو لا . بل حدث فى فرنسا أن طرح على الاستفتاء يوم ٢١ أكتوبر ١٩٤٥ سؤالان يتصلان بوضع دستور النظام الجديد كان أولها : هل تقبل أن تقوم الجمعية المنتخبة بوضع الدستور ؟ فأثار هذا السؤال عاصفة من النقد لأنه غير واضح ولا محدد ، ونشرت إحدى الصحف Depéche de paris المعبرة عن الحزب الاشتراكى الفرنسى مقالا تنعى فيه على الحكومة أن تستفتى الشعب فى أمر يختلف فيه فقهاء القانون[٣١] .

أما فى مصر ، فقد عرضنا على الشعب كتبا مؤلفة فيها فلسفة وتاريخ ونظريات ونظم وبرامج وكلام غير هذا كثير . استنادا إلى المادة ١٢٩ من دستور ١٩٦٤ استفتى الشعب يوم ٢ مايو ١٩٦٨ على البرنامج المعروف باسم « بيان ٣٠ مارس » واستنادا إلى المادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١ استفتى الشعب يوم ١٥ مايو ١٩٧٤ فيما عرف باسم « ورقة أكتوبر » . وكل من الوثيقتين تتضمن أحكاما يستحيل أن تكون الإجابة عنها بنعم أو لا ، والأمر ذاته ينطبق على مقدمات الدساتير التى طالت من دستور إلى دستور حتى أصبحت المقدمات دراسات فى الفلسفة ، وكل هذا طرح على الشعب واستفتى فيه وأجاب عنه بكلمة قصيرة : « نعم »وأصبح مطلوبا من رجال القانون ولفقهاء القانون العام أن يجيبوا عن أسئلة ذات أهمية ، إذا لم يدركها الساسة ، فإن رجال القانون يدركون تماما علاقاتها بالحرية وبالديمقراطية . ونعتقد أنها ستكون محل خلاف عظيم بينهم فى الدراسات الدستورية المقبلة . من هذه الأسئلة : ما مدى القوة الملزمة لما يوافق عليه الشعب عن طريق الاستفتاء المباشر ، هل تلتزم الحكومة بتنفيذه ؟ هل يلتزم القضاء تطبيقه ؟ هل تبطل القوانين إذا خالفته ؟ قد ثار فعلا هذا الخلاف فيما

يتعلق بمقدمة elubmaerP دستور ١٩٥٦[٢٢]، فقيل إنها ملزمة ، وقيل إنها غير ملزمة . إن الرأى الذى يذهب إلى أن المقدمة غير ملزمة يكون عليه أن يجيب عن السؤال : كيف لا تكون ملزمة مع أن الشعب قد استفتى فيها وأقرها ؟ هذا السؤال وغيره تتوقف إجابته الصحيحة على معرفة أولية بالاستفتاء الشعبى ، وطبيعته الدستورية وشروط صحته فى ظل النظام النيابى وعلاقة كل هذا بالديمقراطية .

المثل الثانى :نعود به إلى نص المادة ٧٤ . وقد بدأت هذه المادة تثير متاعب فقهية فعلا أمام شراح القانون العام الذين كتبوا فيه حديثا .. فهم يعترفون بخطورة النص أولا ، ثم يحاولون الحد من خطورته بإدراجه فى حالة الضرورة بأن « تكون البلاد فى مواجهة مخاطر استثنائية يصعب توقعها ، ويستحيل تداركها بغير هذا الطريق الاستثنائى . وهذا يعنى أن تلك الأخطار فضلا عن ضرورة أن تهدد موضوعات معينة حددها الدستور فإنها لابد وأن تكون أخطارا حالة وجسيمة »[٢٣].ثم يحصرون أعمال النص فى حالات أن يهدد الخطر (أ) تحالف قوى الشعب العاملة (ب) تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة (ج) العقيدة وحرية الرأى بما لا يمس حريات الآخرين أو المقومات الأساسية للمجتمع (د) سيادة القانون[٢٤] ويعتمدون فى هذا التحديد على مواد القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ وما الذى يحدث إذا ألغى هذا القانون أو تعدل ؟ هل يلغى الدستور أو يتعدل ؟ .

على أى حال فإنه لا نص الدستور ولا مواد القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ تساند هذا التخريج الذى يعبر عن رغبة واضحة فى تحصين الحرية ضد مخاطر النصوص الدستورية . فالمادة ٧٤ ذاتها تخول رئيس الجمهورية سلطاته الواردة بها فى حالتين تفترض فيهما أن كل المؤسسات الدستورية الأخرى ، وعلى رأسها مجلس الشعب ، قائمة وقادرة على أداء وظيفتها . فهى لا تشترط أن يهدد الخطر الوحدة الوطنية وسلامة الوطن ويعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى « معا » كما يريد أن يقول[٢٥] الدكتور يحيى

الجمل بل تستعمل حرف « أو » لتكون لرئيس الجمهورية تلك السلطات فى أية حال من الحالات الثلاث . أما عن « جسامة » الخطر فان القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ قد قدم نماذج لها ، فالمادة الرابعة منه تعاقب كل من عرض الوحدة الوطنية للخطر ، ثم تفصح فتقول : « بأن لجأ إلى العنف أو التهديد أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة أو التأثير على مؤسستها السياسية والدستورية فى اتخاذ قرارات بشأن السياسة العامة للدولة خطر يفترض أن تلك المؤسسات قائمة على اتخاذ قرارات يخشى التأثير عليها أثناء اتخاذها ، وهو مايؤكد ما قلناه من أن المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لاتفترض . فى كل الحالات - أن يكون الخطر معوقا لمؤسسات الدولة ، أما الخطر فهو بصريح نص المادة ٤ من القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ « مناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة بأى وسيلة غير مشروعة » . كل شروط أخرى خاصة بترتيب الأولويات بين مواد الدستور هى اجتهادات حسنة النية ، ولكنها لاتجدى مع نص دستورى صريح ، وهكذا أصبح الشعب مرشحا عن طريق الاستفتاء الشعبى ليكون مصدرا وحيدا لاضفاء الشرعية على تصرفات تمت ونفذت بدون موافقة المجلس النيابى ومع وجوده. وهى مشكلة فقهية لابد من إيجاد حل لها. وهذا مايقتضى إعادة البحث فى النظام النيابى ذاته لنعرف على ضوئه حدود وقيود الاستفتاء الشعبى ، لأنه أذا كان الدستور قد أشترط عرض الإجراء على الاستفتاء الشعبى فيجب على الأقل أن يخضع استعمال المادة ٧٤ لشروطه وقيوده . ولنا إلى هذا كله عودة . غير أننا قبل أن نعود يجب أن نبدأ .

٨ـ وعندما نبدأ ، بهذا الفصل التمهيدى ، نواجهه مشكلة « الشكل » نعنى كيفية عرض الموضوع . وقد آثرنا أن نقسمه إلى قسمين : الأول نتناول فيه مشكلة الديمقراطية والثانى نتناول فيه التمثيل النيابى من حيث علاقته كحل بالديمقراطية كمشكلة ، ثم نختم بحثنا بفصل ختامى تقدر فيه موضوع الدراسة وتقدم خلاصتها .

ولكن فى سياق هذا كله رأينا أن تكون الدراسة من خلال فصول متتابعة ،

حتى لانعرض الفكرة التى ندرسها للانقطاع والتغيير أو نسمح لها بالإفلات من خلال تقسيم الفصول إلى مباحث ، والمباحث إلى مطالب ، والمطالب إلى فروع وزحمة العناوين المتدرجة . إن هذا الشكل لايتفق مع التقاليد الشكلية فى البحث الفقهى ، نعترف بهذا . ومع ذلك قد اخترناه لأن أكثر الأشكال اتفاقا مع دراسة تنصب مع موضوع واحد وتتابعه فى مراحله التاريخية . ومن هنا فأننا سنجد أن المبادىء والأفكار التى تدرس عادة تحت عناوين مستقلة قد أخذ كل منها موقعة التاريخى فى سياق البحث المتصل .

ولعل ما نقول فى كل هذا أن يكون مفيداً .

هوامش الفصل التمهيدى

(١)الفصل الرابع من الكتاب الثالث . راجع صفحة ١٥٥ من كتاب« العقد الاجتماعى » الذى تضمن النصوص الكاملة لكتب لوك وهيوم وروسو فى العقد الاجتماعى بمقدمة بقلم سير أرنست باركر ، ترجمة عبد الكريم أحمد ، مجموعة الألف كتاب رقم ٤١٩ .

(٢)هارولد لاسكى : « الحرية فى الدولة الحديثة » ، ترجمة أحمد رضوان عز الدين ١٩٦٦ ، صفحة ٢٥

(٣)René Capitan, «Démocratie et Participation Politique» 1972, p. 10

(٤)Georges Ferriére, «Dissolution et référendum», revue du droit public, 1946. 411

(٥)القديس توما الأكوينى Saint Thomas d'Aquin ولد عام ١٢٢٥ فى صقلية وعمل أستاذا فى جامعة باريس ابتداء من عام ١٢٥٩ عين مستشارا فكريا للبابا ، ويعتبر على رأس المفكرين الأوروبيين الذين ينسبون إلى الفيلسوف ابن رشد والمعروفين باسم Les averrosites

(٦)جان بودان Jean Bodin ولد عام ١٥٢٠ وتوفى عام ١٥٩٦ وعمل أستاذا للقانون فى جامعة تولوز حتى عام ١٦٦١ ثم غادرها إلى باريس حيث شغل منصب محامى الملك Avocat du roi

(٧)توماس هوبز Thomas Hobbes ولد عام ١٥٨٨ وتوفى عام ١٦٧٩ وعاش طول حياته تابعا لنبلاء أسرة ديفنشير Devenshire المتحالفة مع الملك فى أثناء الحرب الأهلية فى انجلترا ثم أرسل إلى باريس حيث كان يقيم أمير ويلز (شارل الثانى فيما بعد ، ليكون مدرسا خاصا له ، وهناك اطلع وتأثر بكتابات جان بودان . فلما أن انهزمت الملكية وأعدم شارل الأول كان همه الأول أن يعود .

(٨)جون لوك John Locke ولد عام ١٦٣٢ وتوفى عام ١٧٠٤ ويعتبر مؤسس عهد النهضة والتنوير فى بريطانيا وفرنسا ولأفكاره تأثير واضح فى الدستور الأمريكى . كان أبوه محاميا وحارب فى صفوف الثورة فى الحرب الأهلية . قضى فترة من حياته فى هولندا فاطلع ـ لاشك ـ على أول كتاب حاول إقامة السلطة السياسية على أساس من العقد الاجتماعى ، ألفه ١٦٠٣أحد أتباع مارتن لوثر وأسمه «Althusisus»

(Paul Bastid, «Cours de droit Constitutionnel,» 1960,p. 107)

وأطلع ـ لاشك ـ على كتاب عبقرى فرنسى هو جان دى مونج Jean de meung ألف كتابا ، بالشعر ، فى نظام الحكم عام ١٢٧٠ فلما عاد جون لوك إلى انجلترا بعد انتصار الثورة ضد الملكية ألف كتابه « رسالتان فى الحكم » عام ١٦٩٠ «Two Treatises on governement»

(Emile Mireaux, «Philosophie du Liberalisme», 1950,p.30)

(٩) الدكتور عبد الحميد متولى : « القانون الدستورى والأنظمة السياسية » ، طبعة سادسة ، ١٩٧٥ز ، الجزء الأول ، صفحة ٤٢ ـ ٤٣ .

(١٠)Joseph Barthelemy et paul Duez, «Traité de Droit Constitutionnel », 1933,p. 57 et s.

(١١) «Le principe de toute souveraineté réside essentiellè ment dans la nation . nul corps, nul individu ne peut exercer d D,autorité Qui n'en émane expressement.»

(١٢)«La loi l'expression de la volonté générale.»

(١٣)la nation de qui émanent tous Les pouvoirs ne peut les exercer que par délegation. la constitution Francaiseest repre sentative. les représentants de la nation sont le corps législatif et le. Roi.

(١٤)Joseph– Barthelemey et . duez, op, cit., p. 58

(١٥)Raul Bastid, «les équilibres constitutionnel» 1956, p. 149

(١٦) Adhemar Esmein et Henry, Nezavd, «Elements de droit constitutionnel francais et comparé» 1927. 2,p. 442

(١٧) Ceorgrs Burdeau, «Traité de science politique,» 1970 2éd, t. 5. p. 265

(١٨) Maurice Duverger, «Institution politiques en droit constitutionnel,» t. 1. p. 72

(١٩) Jean– Marie Carrigou– lagrange, «le dédoublement constitutionnel» Revue du droit, 1969. p.639 et s

(٢٠) René Capitan, op. cit., p. 11

(٢١) Carrigou– lagrange op. cit., p. 639

(٢٢) انظر عرضا وافيا ونقدا جيدا لمذهب هذه الشعبة فى كتاب الدكتور مصطفى أبو زيد « فى الحرية والاشتراكية والوحدة » صفحة ٧٢ وما بعدها وخاصة صفحة ١٠٨ وما بعدها والدكتور عبد الحميد حشيش « الماركسية والثورة البلشفية » الفصل الرابع من الباب الأول ، صفحة ٩٥ وما بعدها ودراسة نقدية للمذهب والنظرية والنظام فى كتاب الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، الفصل الثانى ، الباب الثانى ، صفحة ٢٠٢ وما بعدها وخاصة صفحة ٢٢٦ وما بعدها وعرضنا لعلاقة المفهوم الماركسى للديمقراطية المادية الجدلية فى كتابنا « الطريق إلى الديمقراطية » الفصل الثانى ، ٥٢ وما بعدها ، وقارن فى الدفاع عن ديكتاتورية البروليتاريا Afanasyey, «Marxist philosophy,» 1936, p. et s وفى تطبيقاتها الدستورية فى دول أوروبا الشرقية (٨ دول) كل على حدة :

Piérre Paraf, «les démocraties Populaires», 1962

(٢٣) Georges Burdeau, «la démocratie», 1966, p. 21

(٢٤) الدكتور مصطفى أبو زيد « فى الحرية والاشتراكية والوَحدة » صفحة ٢١٩ وما بعدها .

(٢٥) راجع كتابنا « أسس الاشتراكية » المرجع السابق ، وخاصة الفصل الثالث الذى يحمل « الحرية أولا » صفحة ١٢١ صفحة وما بعدها .

(٢٦) Marx and Engels, «Selected Works,» t, 2, p. 42

(٢٧)راجع الدكتور محمد كامل ليلة : « المبادئ الدستورية-العامة النظم السياسية » الطبعة الأولى صفحة ٥٣١ والدكتور ثروت بدوى « النظم السياسية » ١٩٧٢ ، صفحة ٣٦٨ وما بعدها وخاصة قوله بانفصام الرابطة بين الحرية السياسية والحرية الاقتصادية صفحة ٣٧٠ ، والدكتور فؤاد العطار « النظم السياسية والقانون الدستورى » ، ١٩٧٤ خاصة دراسته عن القوة الملزمة دستوريا للميثاق ، صفحة ٦٠٩ وما بعدها وقوله « ثبت من تجربة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السابقة على الثورة تحالف الاقطاع ورأس المال المستغل الأمر الذى ترتب عليه أن سلبت الحرية السياسية لجماهير الشعب » صفحة ٦١٢ ، والدكتور عبد الفتاح ساير داير « القانون الدستورى » ، ١٩٥٩ ، صفحة ٥٠٢ وما بعدها وخاصة رده على الدكتور محمود حافظ فى خصوصية تضمين الدستور مبادئ اشتراكية صفحة ٥١٢ ، وراجع فى دور مصر فى « وضع العلامات البارزة على طريق الاشتراكية الديمقراطية » والدفاع عن هذا الدور ، كتاب الدكتور طعيمة الجرف « نظرية الدولة » ، ١٩٧٢ صفحة ٢١٧ وما بعدها .

(٢٨)نصت المادة ٣ من دستور ١٩٥٨ على : « السيادة القومية للشعب ويمارسها بنوابه وعن طريق الاستفتاء الشعبى ».

«le souveraineté nationale appartient au peuple Oui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum»

(٢٩) Hurve duval, «référendum et plébiscite,» 1970, p. 7 etS, Gilbert Bortoli, «Sociologie du référerndum» 1965, p. 26 it s.

(٣٠)هارولد لاسكى ، المرجع السابق ، صفحة ١٧

(٣١)فى عام ١٩٦٦ طرح فرانكو حاكم أسبانيا الراحل قانون الوراثة من بعده على الاستفتاء الشعبى فأسفر عن أن عدد الذين قالوا « نعم » أكثر من عدد المقيدين فى جداول الانتخاب .

(٣٢) قارن Georges Burdeau, op. cit., p. 250

(٣٣) Cilbert Bortoli, op. cit., p. 26

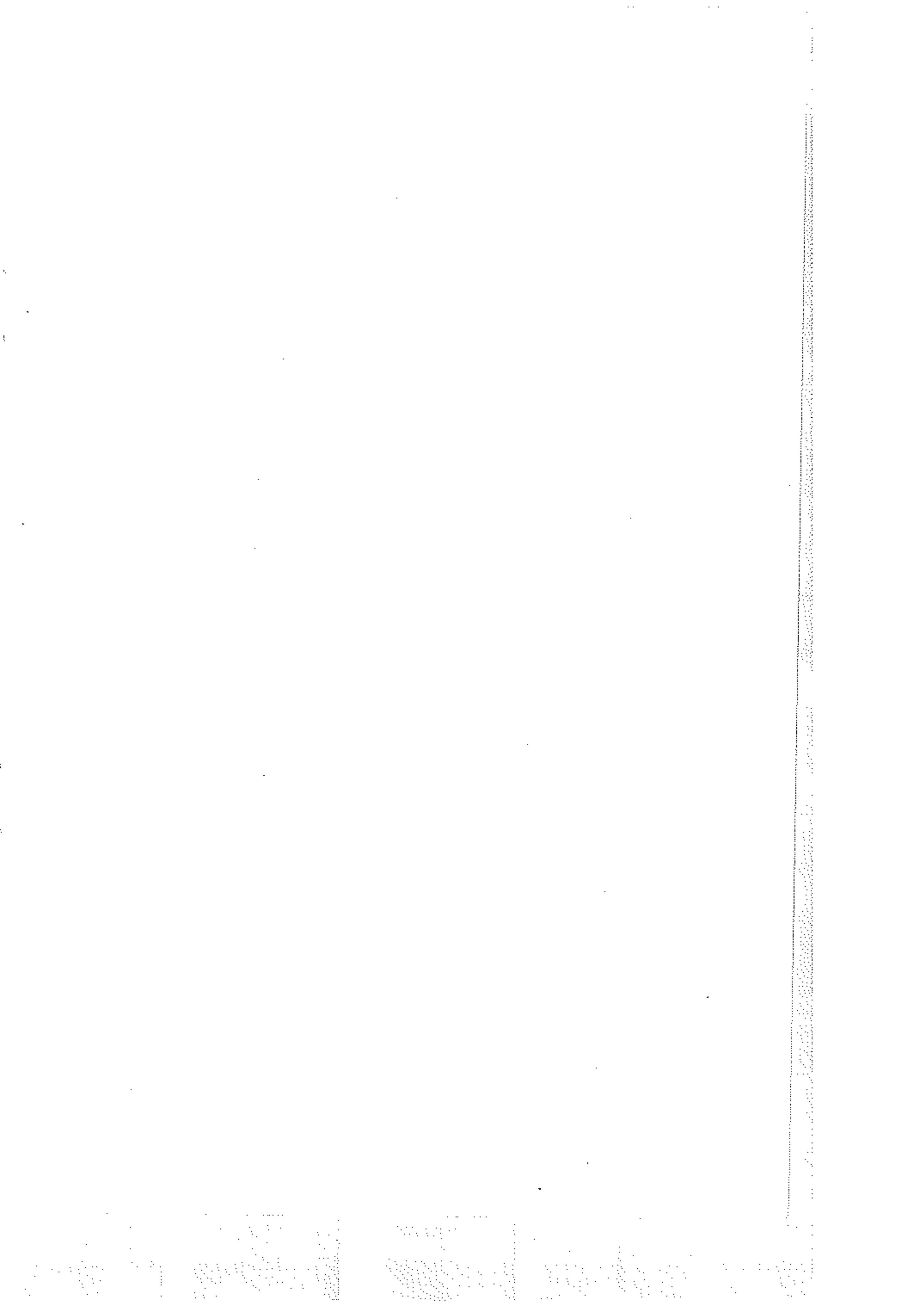
(٣٤) الدكتور مصطفى أبو زيد « الدستور المصرى » صفحة ١٦٤ ، والدكتور عبد الفتاح ساير داير « القانون الدستورى » صفحة ٤٦٦ ، والدكتور سليمان الطماوى « مبادىء القانون الدستورى » ٢٢٠ .

(٣٥) الدكتور يحيى الجمل ، « نظرية الضرورة فى القانون الدستورى ، صفحة ١٩٢ .

(٣٦) الدكتور محمد حسنين عبد العال ، « القانون الدستورى » ، ١٩٧٥ صفحة ٢٢٩ .

(٣٧) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠

القسم الأول
مشكلة الديمقراطية



تمهيد

٩ ـ الديمقراطية :

الديمقراطية كلمة إغريقية من كلمتين Demos وتعنى الشعب ، وKratos وتعنى الحكم فهى تعنى ، إذن ، حكم الشعب بنفسه . ودلالتها التطبيقية أن يتولى الشعب كله ، فى مجتمع معين ، شئون الحكم توليا جماعيا ، فيصدر القوانين وينفذها ، ويفصل فى الخصومات التى تثور بصدد تطبيقها ويوقع الجزاءات على مخالفيها . هذا النظام من نظم الحكم هو ما يطلق عليه فى الدراسات الدستورية والعلوم السياسية اسم الديمقراطية المباشرة .
la Democratie directe أو النظام الشعبى systeme Publicitaire ويعترف الجميع بأنه نظام لا وجود له فى المجتمعات الحديثة ثم يضربون له مثلا تاريخيا نظام « المدينة Cité » الإغريقى ويختارون أثينا خلال القرنين الخامس والرابع قبل الميلاد ، نموذجا له حيث يرى بعضهم أن ذلك كان عصر الديمقراطية الذهبى(١) .

والواقع من الأمر أن نظام « المدينة » الاغريقى لا يمت إلى الديمقراطية ، كما هى مفهومة فى العصر الحديث ، وعلى أى وجه فهمت ، بأية صلة ، إلا تلك الصلة التى تصل المدنية الأوروبية الحديثة بالحضارة الاغريقية القديمة ، وهى أن كثيرا من الأفكار التى طرحت حديثا سبق أن كانت مطروحة بشكل بدائى فى التراث الاغريقى . ولقد تلقت أوروبا تلك الأفكار بعد أن مرت بالعقل العربى ونضجت فيه ، ومع ذلك فإن الأوروبيين يعبرون عن نهضتهم الحديثة باسم البعث Renaissance ويقصدون به الحضارة الإغريقية . ولما كانت الديمقراطية ، فلسفة ونظاماً ، هى إحدى ثمرات ذلك البعث أو النهضة ، التى بدأت فى القرن الثالث عشر مع نهاية عصر الإقطاع وبدء ظهور الطبقة الوسطى (البورجوازية) فإننا سنتتبع هذا التطور فى مراحله بدءا من عصر الإغريق ثم عصر الاقطاع ، ثم فى عصر النهضة ، فى ثلاثة فصول متتابعة .

الفصل الأول

عصر الإغريق

١٠ ـ نظام المدينة :

إنه نظام وليس مدينة بمدلولها المادى (حاضرة) ويقول جان چاك روسو فى كتابه « العقد الاجتماعى » إنه أول من فطن إلى هذه التفرقة التى كانت لها ، وما تزال لها ، أهمية فى دراسة النظم السياسية عامة ، والديمقراطية بوجه خاص ، فأضاف روسو هامشا إلى الفصل السادس من الكتاب الأول من مؤلفه قال فيه إن المدينة بمعنى الـ «Cité»هى مدينة سياسية أما المدينة بمعنى الـ Ville فهى محل إقامة . الانتساب إلى المعنى الأول يعنى أن لصاحبه حق المساهمة فى إدارة شئون المدينة فهو citoyen ، والانتساب إلى المعنى الثانى يعنى ساكن المدينة أو حضرى bourgois[١] .

هذا النظام ، نظام « المدينة » ليس إغريقيا ألا بمعنى أنه قد انتشر فى عصر سيادة الحضارة الإغريقية . صحيح أنه كان النظام السائد فى بلاد الإغريق (اليونان) ولكنه لم يكن مقصورا عليها فقد كانت الحضارة الإغريقية منتشرة أو سائدة فى أجزاء كثيرة مما نعرفه الآن باسم حوض البحر الأبيض المتوسط . وهكذا وجد نظام ، « المدينة » فى إيطاليا وعرف باسم civitas ، ووجد فى آسيا الصغرى ، وفى جنوب فرنسا حيث اليوم نيس ومرسيليا ، وعلى الشاطىء الشرقى لشبه جزيرة ايبريا(أسبانيا) وفى صقلية ، وفى أفريقيا[٢] . بل أنه وجد فى مصر الفرعونية وفى عهد البطالسة والرومان ومن بعدهم بالرغم من أن مصر كانت منذ عهد سابق على الإغريق مجتمعا زراعيا فسيحا يحكم حكما فرديا مركزيا . ومع ذلك فقد أنشأ

بسماتيك ، فرعون مصر (من الأسرة السادسة والعشرين ٦٦٣ - ٥٢٥ قبل الميلاد) على الفرع الغربى للنيل ، شمال مصر ، « مدينة » اسمها نقراطيس Maucratis كما أنشأ بطليموس الأول فى صعيد مصر ، قرب قنا ، « مدينة » حملت اسم بطليموس Ptolémais وأنشأ الامبراطور الرومانى هادريان الذى حكم مصر عام ١٣٠ بعد الميلاد « مدينة» أخرى أسماها انتيموبوليس Antimoupolis [٤] .

كان العنصر الأساسى المميز لكل تلك المدن هو ، من ناحية ، استقلالها بشئونها عن أية مدينة أو مجتمع آخر ، ومن ناحية ثانية ، ملكية المدينة ملكية مشتركة بين مواطنيها . مثال الوجه الأول أن استقلال مدينة نقراطيس فى دلتا النيل ، وبطليموس فى صعيد مصر عن مصر ذاتها بلغ حد تحريم زواج مواطنيها من مصريات ومثال الوجه الثانى « حق » كل « شريك » فى المساهمة فى القرارات التى تهم المدينة ككل وواجبه أن يسهم بنصيب متكافىء فى مسئولية الدفاع عنها . « الملكية المشتركة » كأساس لهذا النظام هى التى ربطت بين المساهمة فى إدارة المدينة وحق الملكية . فكل الذين لم يكن لهم أصلا حق التملك ، لم يكن لهم حق المساهمة فى الإدارة ، فاستبعد من لم يكن له أصلا كالوافدين المقيمين فى المدينة ، واقتصر الحق على المؤسسين الأوائل ونسلهم من بعدهم الذين تجمع بينهم وحدة الدم[٥] .

هذا العنصر الأساسى المميز بوجهيه ، المشاركة فى الداخل على أساس من وحدة الدم ، والاستقلال فى الخارج هو مميز كل المجتمعات فى أطوارها القبلية الأولى .[٦] . إنه النظام القبلى . ولم يكن نظام « المدينة » الإغريقى إلا نظاما قبليا إغريقيا قائما على أساس وحدة الدم ، أو نظاما لحلف بين مجموعات متميزة من الناس ماتزال تحكمها الروابط والأعراق القبلية كما كانت أثينا .

وفى تلك العلاقات القبلية القديمة كانت حقوق كل شخص تتحدد بمولده : ابن العبد عبد وابن الحر حر ، وليس للغريب المقيم حق ولو كان حرا . ففى أثينا مثلا كان لابد لكى يكون الإنسان مواطنا ، وله ما نسميه

الآن حقوق سياسية أن يكون مولودا لأب له ذات الحقوق ، أما الأجنبى الذى كان يريد الإقامة فيها فكان عليه أن يختار « مولى » من المواطنين « يجيب عنه » فى تلك المجتمعات كان عدم المساواة هو القانون الطبيعى كما عبر عنه كبير فلاسفة ذلك العصر ، أرسطو ، حين قال : إن الطبيعة ذاتها - ومن أجل حفظ النوع - قد خلقت رجالا ليحكموا ورجالا ليطيعوا ، وأنها هى التى جعلت حق العقلاء والحكماء أن يكونوا سادة ، وأن يكون القادرون جسمانيا على تنفيذ ما يصدر لهم من أوامر عبيدا . ليس كل إنسان مواطنا ، وأن هذه الصفة لا تخص إلا رجل السياسة السيد أو الذى يستطيع أن يكون سيدا[٧] .

لهذا قلنا : إن الصلة بين نظام المدينة والديمقراطية مقطوعة . يؤيد هذا ، أيضا ، أنه مع كثرة المدن فإن نظام الحكم فيها لم يكن واحدا . وعندما صنف أرسطو الإغريقى نظم الحكم تصنيفه المعروف إلى حكم الفرد monarchie وحكم الصفوة aristocratie الشعب démocratie كان يصنفها إلى أنماط من الحكم قابلة جميعها للوجود داخل نظام المدينة ، تبعا لظروف كل مدينة[٨] ، وهو ما يعنى أنه لا توجد رابطة لازمة بين نظام المدينة والديمقراطية تسمح بالقول ، بأن خصائص المدينة ، من حيث هى مكان محدود وشعب قليل قادر على الاجتماع فى مكان معين ، هى شروط للممارسة الديمقراطية المباشرة لم تعد متوافرة فى العصر الحديث ، وبالتالى أن مشكلة الديمقراطية هى أن المجتمعات قد أصبحت دولا عصرية وليست مدنا إغريقية .

وحتى على مستوى الممارسة ، إذا أخذنا أثينا نموذجا لما يقال له ديمقراطية مباشرة ، نجد أن حكومتها ، أو ما يقابلها ، نعنى سلطة الأمر والتنفيذ على أية حال ، مكونة من القواد العشرة الذين كانوا يعنون بشئون الحرب وشئون السياسة ، ثم ضابطو المدينة astynoms العشرة الذين كانوا يحفظون النظام فى المدينة ، وضابطو السوق agoranomes العشرة الذين كانوا يراقبون الأوزان ، ثم يأتى من بعدهم مجلس الشيوخ Bouleioi وهو مكون من خمسمائة ، كل خمسين يمثلون إحدى القبائل العشر المؤسسين لمدينة

أثينا . فإذا لاحظنا أن العدد « عشرة » لم يكن ضرورة فنية للحكم الديمقراطي بل رمزا لأرستقراطية القبائل العشر التي تملك أثينا فعلا ، عرفنا أن أثينا كانت حلفا قبليا(٩)

تحت كل هؤلاء جميعا كان يأتي دور المواطنين الذين لهم حق الحضور في الاجتماع الشعبي وهم قلة(١٠).

كان لابد ، لكي يستطيع ذاك الشعب ، أن يصدر قراراته أن يكون قد تم تحضير أعماله من قبل ، وصيغت القرارات صيغة مناسبة قبل عرضها عليه حتى يمكنه أن يبدي رأيه في نصوص محددة ومدروسة(١١)وكان مجلس الشيوخ ، ممثل القبائل العشر ، هو الذي يناقش ويدرس ويعد مشروعات القرارات التي تعرض على الشعب ، ولم يكن من حق الشعب مجتمعا إلا أن يرفض أو يقبل ما يقدمه إليه مجلس الشيوخ ولا يملك المناقشة في أي موضوع آخر ، وعندما يدعى الشعب إلى الاجتماع ، وما كان ليجتمع إلا بدعوة من القادة العشرة ، ليناقش ما أراد له مجلس الشيوخ أن يناقشه فإن حق المناقشة ذاته لم يكن متاحا لكل واحد من الحاضرين . كان يشترط فيمن يصعد ، إلى منبرالخطابة ألا يكون مدينا للمدينة ، وأن تكون أخلاقه طاهرة ومتزوجا زواجا شرعيا ويمتلك عقارا في أتيكا (المنطقة الجغرافية التي تعيش فيها القبائل المتحالفة ومركزها أثينا) وأنه أدى جميع واجباته نحو المدينة ، واشترك في جميع الحملات الحربية التي أمر بالاشتراك فيها وأنه لم يلق سلاحه أويفر من أية معركة . ثم تبدأ المناقشة تحت رقابة حفظة القانونThesmothetes وكان أولئك سبعة يراقبون « الشعب » في اجتماعه وهم جلوس على مقاعد عالية رمز لتمثيلهم للقانون فإذا ما سمعوا خطيبا يهاجم قانونا ساريا أوقفوه ، ثم أمروا - لا بأن يصعد غيره إلى المنبر - ولكن بفض اجتماع الشعب فورا فيتفرق الشعب قبل أن يكمل المناقشة أو الاستماع وبدون أن يبدي رأيه (١٢) .

كانت تلك هي «طقوس » الحكم القبلي التي يقال لها ديمقراطية ، ولم يكن في اثينا من الديمقراطية شيء . ومع ذلك فإنه قد أورث الحضارة الأوروبية « أفكارا » ماتزال موضوعا للمناقشة بين فقهاءالقانون . منها مثلا ما إذا كان

حق الشعب مقصوراً على الاجتماع والمناقشة وإبداء الرأى أم أن الديمقراطية تعنى حقه فى الاشتراك فى اتخاذ القرارات النهائية ، فلقد عرفنا كيف كان شعب أثينا يدعى ليستمع لخطب تدافع أو تهاجم قرارات أعدت من قبل . ومنها ـ مثلا آخر ـ ما إذا كانت الديمقراطية تقتضى ، أو لاتقتضى ، مساهمة الشعب مساهمة مباشرة فى صنع القانون أو إلغائه ، ولقد عرفنا أن شعب أثينا كان ينفض بالأمر إذا عارض أحد الخطباء قانونا ساريا وهى قوانين عرفية أو دينية لم يصنعها الشعب وليس له حق التعرض لها .

والحق أن الحضارة الأوروبية الحديثة لم ترث من النظم الإغريقية ما يمكن نسبته إلى الديمقراطية ، ولكن ميراثها جاء من الفلسفة الاغريقية وخاصة تلك التى كانت تهاجم نظام الحكم فى أثينا . هل يعنى هذا أن ما ورثته أوروبا قد جاء من « الثوار » ضد أثينا ؟ . هو كذلك . إن فكرة « القانون الطبيعى » التى أدخلت فى الوثائق الدستورية فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر بصيغة : « خلق جميع الناس متساويين منحهم الخالق حقوقا لا يجوز المساس بها منها حق الحياة والحرية » التى جاءت فى إعلان الاستقلال الأمريكى عام ١٧٧٦ أو بصيغة : « يولد كل الناس أحراراً متساويين فى الحقوق » التى جاءت فى إعلان الحقوق الفرنسى عام ١٧٨٩ ، تلك الفكرة التى ماتزال تمثل ركنا من أركان الدراسة الدستورية كانت ميراث الحضارة الأوروبية من السوفسطائيين الإغريق . وقد رفعوا لواءها نقدا للنظام الذى كان سائدا فى « المدينة » الاغريقية ، فدعوا الإغريق ، منذ القرن الخامس قبل الميلاد ، إلى نبذ نظامهم العرفى والعودة إلى ما أسموه قوانين الطبيعة . كان أحد السوفسطائيين هو الذى قال ما نقله أفلاطون : أنتم ياجميع الحاضرين . إننى أعتبركم آباء وأخوة مواطنين طبقا لما أوجدته الطبيعة وعلى عكس ما توافقتم عليه . إذ ، طبقا للطبيعة ، كل شبيه والد لشبيهه ، أما ما توافقتم عليه ، ذلك النظام المستبد بالإنسانية ، فانه كثيرا ما ينتزعنا من طبيعتنا . وكان أحد السوفسطائيين هو الذى قال : لقد خلقت السماء الناس أحرارا ولم تخلق عبدا واحداً » . وكان هؤلاء هم الذين أشار إليهم أرسطو فى كتابه « السياسة » بقوله : « إن بعض الناس يذهبون

إلى غير ما أذهب فيدعون أن سيادة الانسان على الانسان لا تتفق مع الطبيعة ، وأن القانون وحده هو الذى فرق بين الناس فجعل بينهم سادة وجعل منهم عبيدا ، وأن الطبيعة لا تفرق بين البشر وبالتالى فإن العبودية ظلم لأنها من صنع القهر »[١٣] ، وحتى أرسطو نفسه ، حين أراد أن يدافع عن العبودية قال : « لقد كانت الطبيعة هى التى خلقت رجالا ليحكموا ورجالا ليطيعوا » ، فكأنه والسوفسطائيين معا ، قد احتكموا إلى نظام طبيعى لاينكرونه من حيث المبدأ ولكن يفسره كل واحد منهم على الوجه الذى يساند رأيه فى نظام الحكم . ولم يكن أرسطو والسوفسطائيون معا يعرفون أنهم وقد احتكموا فى الدفاع أو الهجوم على نظام الحكم الأثينى إلى الطبيعة والعقل ، قد التقوا على بذور الأفكار التى سيقوم عليها ، بعد قرون طويلة ، صرح الحرية والديمقراطية . ولكن تلك الأفكار ذاتها ، كانت فى أيام الإغريق جدلا فلسفيا بعيدا عن الواقع . وحتى على هذا المستوى المثالى كان الجدل متصلا بفكرة الحرية وليس بنظام الديمقراطية . وهكذا يتبين أن النظم الإغريقية كانت أبعد ما يكون ، فكرا وممارسة عن الديمقراطية التى نعرفها وندرسها الآن .

وما كان يمكن أن يكون الأمر غير ذلك لأن الديمقراطية بأى معنى هى نظام غايته منع الاستبداد بالشعب والاستئثار دونه بالسلطة ثم تختلف النظم الديمقراطية فيما تضعه من قواعد الممارسة . وهذا كله يفترض ابتداء وجود شعب من الأحرار المتساويين فى الحرية ولم تكن المساواة فى الحرية متوافرة لا فى المجتمع الإغريقى ولا فى المجتمع الرومانى حيث ساد النظام العبودى[١٤] . ففى مجتمع تكون الأغلبية فيه « عبيدا » بالمعنى القانونى ، أى « أشياء » مملوكة لغيرها ولا تملك من نفسها ، أو لنفسها . شيئاً ، لا تكون المشكلة مشكلة استبداد أم ديمقراطية بل تكون مشكلة مساواة فى الحرية . وكل تنظيم تلجأ إليه القلة من « الأحرار » لممارسة السلطة وتقسيمها فيها بينهم هو فى حقيقته حكم الأقلية ولا يمت للديمقراطية بصلة[١٥] .

يكاد يجمع الفقه العربى فى مصر على هذا الرأى[١٦] لولا أن بعض الشراح قد

ذهبوا إلى أن أصحاب هذا الرأى انتهوا إلى هذه النتيجة ، التى إن كانت تغاير الظروف السياسية والاجتماعية القائمة حاليا إلا أنها لاتتفق وتلك التى كانت قائمة فى ذلك الوقت . ولذلك كان الواجب على هذا الفريق أن ينظر إلى الديمقراطية عند الإغريق فى ظل البيئة والظروف التى نشأت فى ظلها ، ذلك لأن الأرقاء لم يكن لهم حقوق فكيف يتصور أن يزاولوا حقوقا سياسية . وإذا كان الأمر كذلك فيكون النظام السياسى الذى كان قائما عند الإغريق يمثل فى الحقيقة الديمقراطية وليس الأرستقراطية(١٧).

والواقع أن هذا الرأى يثير بهذه الملحوظة مشكلة تتصل بمنهج البحث العلمى إذ يخلط بين التاريخ من حيث هو وقائع ، وبين تفسير التاريخ وما يصاحبه من تقييم . فنحن عندما نسرد وقائع التاريخ نسردها كما كانت وحدثت فنقول مثلا : إن الأثينيين كانوا يديرون مدينتهم على هذا الوجه أو ذاك ، وأنهم ـ أيضا ـ كانوا يسمون نظامهم ديمقراطية . نورد هذه التسمية باعتبارها واقعة تاريخية ، ولكن عندما ننتقل إلى تفسير التاريخ وتقييمه نقيسه على مقاييسنانحن ونقيمه من خارجه ، وبدون هذا لايمكن فهم التاريخ ولا تفسيره ولا تقييمه إذ ـ بدونه ـ سيكون علينا أن نسلم بما يقوله الذين عاشوه أى نكتفى بسرده . إن هذا الرأى يوجب على الفقهاء فى مصر أن يسموا النظام الإغريقى « ديمقراطية » لأن العبيد لم تكن لهم حقوق سياسية فلا يجوز إدخالهم فى الحسبان وهذا ما كان يقوله بعض من فلاسفة أثينا فعلا . ولكن السؤال هو : على أى أساس يمكننا نحن أن نقول إنه نظام ديمقراطى أم لا ؟ لا يوجد أساس إلا فهمنا نحن للديمقراطية . ولو كان الأمر على غير هذا لكان علينا أن نسلم « بالديمقراطية » لكل من ينتحل اسمها لنظامه . وسنجد فى كل نظام مستبد أسبابا ابتكرها المستبدون لحرمان بعض الناس من حقوقهم السياسية ، أى إحالتهم إلى مرتبة العبيد ، فهل نصفه بالديمقراطية لأن « طبقة » واحدة مثلا تقصر على المنتمين إليها ممارسة الحقوق السياسية وتحرم منها بقية أفراد الشعب ..؟

إذن ففى العهد الإغريقى لم تكن الظروف الاجتماعية السائدة تطرح مشكلة ديمقراطية أو تقتضى حلا ديمقراطيا ، كان لابد أولا من حل مشكلة

العبودية بأن يصبح الناس أحرارا ليبدأوا بعد ذلك . وليس قبله ، فى البحث عن النظم التى تسمح لهم ، ولكل واحد منهم ، بأن يمارس حريته . وفى أوروبا لم تبدأ مشكلة الديمقراطية إلا بعد أن أصبح الاستبداد « نظاما » للحكم بلغ ذروة أحكامه فى القرن الثامن عشر وإن كان قد بدأ قبل ذلك بثمانية قرون .

هذا الارتباط التاريخى بين « نظام » الاستبداد والنظام الديمقراطى جعل بينهما علاقة وثيقة هى علاقة المشكلة بحلها . الاستبداد هو المشكلة والديمقراطية هى الحل ، فهو يفرض على كل دارس يريد أن يعرف ما هى الديمقراطية ، وما هى مشكلاتها أن يعرف أولا : ما هو الاستبداد ، وإلى أى مدى حلت الديمقراطية مشكلته .

فلنعرف إذن ، شيئا عن الاستبداد فى حدود ما تطيقه هذه الدراسة الموجزة .

هوامش الفصل الأول

(١) Iacques Ceorgel, «Référendum et Plébiscite», 1970,P.5

(٢) راجع الترجمة الكاملة للعقد الاجتماعى عند هوبز وروسو ولوك فى كتاب «العقد الاجتماعى» مجموعة الألف كتاب ، ترجمة عبد الكريم أحمد .

(٣) Jean Remy Palanque, «les impérialisme antiques,» 1948, p. 428

(٤) Vinenzo Arangio Ruiz, «Histoire du droit Public,» 1947, p. 110

(٥) V.A. Rruiz, idem, p. 48 et s

(٦) الدكتور طعيمة الجرف ، « نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى » ، ١٩٧٢ ، صفحة ١٨٠

(٧) المدينة العتيقة «la cité antique» تأليف فوستيل دى كولانج ، ترجمة عباس بيومى وعبد الحميد الدواخلى صفحة ٤٤٣

(٨) Emile Mireaux, «Philosophie du libéralisme,» 1950,P. 16 et s

(٩) V.A. Ruiz, op. cit., p. 59

(١٠) كان الذين لهم حق الحضور فى الاجتماع الشعبى حوالى ٤٣٠٠٠ من جملة « السكان » وعددهم حوالى ٣١٥٠٠٠ ولم يكن يحضر الاجتماع فعلا أكثر من ثلاثة آلاف أما المستبعدون لأنهم ليسوا مواطنين فكان من بينهم ١١٥٠٠٠ من الرقيق ، وجميع النساء ، وجميع العمال ، وجميع المستوطنين الغرباء وعددهم ٢٨٠٠٠ وعدد كبير من الذين يمارسون التجارة (قصة الحضارة) تأليف بول ديوارنت ، الجزء السابع ترجمة محمد بدران صفحة ٢٢ وكان الأمر فى الحضور مشابها لذلك فى المدن الايطالية حيث كان الحضور يكاد يكون مقصورا على المترفين العاطلين . Georges Burdeau, «traité de science Politique», 1970 t. 5, p. 251 note 13.

(١١) G. Glotz, ila cité Greque», P.166

(١٢) Paul Bastid, «Cours de droit constitutionnel», 1960, P. 19 et s

(١٣) Emile Mireaux, oP. cit., P. 18 ets, Paul Bastid, op. cit., P. 41 et s

(١٤) Jean Remy Palanque, oP.cit.,P. 92 ets

(١٥) Georges Cusdrof, «Signification humaine de le liberté»

(١٦) الدكتور محمد كامل ليلة . « المبادىء الدستورية والنظم السياسية » ، صفحة ٥٠٨ والدكتور ثروت بدوى « النظم السياسية » ١٩٧٢ ، صفحة ١٥٢ الدكتور طعيمة الجرف « نظرية الدولة » صفحة ٢٧ ، والدكتور عبد الفتاح داير « القانون الدستورى » ١٩٥٩ ، صفحة ١٠٤ .

(١٧) الدكتور فؤاد العطار « النظم السياسية العامة والقانون الدستورى » ، طبعة ١٩٧٤ صفحة ٢٢٤ ، والدكتور عبد الحميد متولى « القانون الدستورى والأنظمة الدستورية » ، ١٩٧٥ ، صفحة ٩٠ وما بعدها .

الفصل الثانى

عصر الاقطاع

١١ ـ نشأة الاستبداد :

لسنا نعنى، بطبيعة الحال ، بالاستبداد القهر المادى الذى يستند فى فرض إرادته على القوة وحدها . وإنما نعنى به نظاما لحكم الجماعة يكون للحاكم فيه سلطة مطلقة أوتكون إرادة الحاكم فيه هى مصدر السلطات ويكون الشعب فيه « موضوعا »[١] تمارس فيه السلطة المطلقة absolutisme والاستبداد بهذا المعنى الذى نقصده لم تعرفه أوروبا إلا ابتداء من القرن الحادى عشر ، أما قبل ذلك فقد سادها نظام آخر هو الذى أدى فى النهاية إلى النظام الاستبدادى .

فبعد أن سقطت الامبراطورية الرومانية الغربية فى القرن الخامس حين اجتاحتها أعداد كثيفة من القبائل الهمجية (البورجوند والألمان والفرانك .. إلخ) غمرتها موجة من الفوضى كان الاحتكام فيها للقوة وحدها وبالتالى كان أكثر الناس مقدرة على توفير قدر من الأمن هم أولئك الذين يملكون مساحات شاسعة من الأراضى ، القادرون على أن يقيموا فيها حصونا وأن يكونوا من زارعيها قوة دفاعية مقاتلة . وأدى ذلك إلى أمرين : الأول أن لجأ صغار الملاك إلى تسليم « أنفسهم وأموالهم » إلى كبار الملاك لحمايتهم فى مقابل حصة من ناتج الأرض وعدد من أيام العمل فاتسعت المساحات وكثر العدد . الأمر الثانى أن لاذ الذين لا يملكون شيئا بحماية أصحاب الأراضى يحتمون بهم فى مقابل العمل فى الزراعة أو فى القتال فتوافرت الأعداد الكافية لتكوين فرق متفرغة للقتال (الفرسان Chevaliers) دفاعا عن الأرض

يقودها صاحب الأرض نفسه . السنيور Senior (الشيخ) . وهكذا بدأ تكوين النظام الاقطاعى فى أوروبا . نقول بدأ لأن العلاقات الداخلية ، فيما عدا التبعية مقابل الحماية لم تكتمل إلا بعد أن وصلت موجة الفتح الاسلامى إلى أوروبا وتوقفت عند بواتييه (فرنسا) عام ٧٣٢ . ذلك لأنه ابتداء من ذلك التاريخ أصبحت أوروبا « محاصرة » بمعنى الكلمة فانقطعت خطوط اتصالاتها بالشرق ، وبالتالى فقدت مواردها التجارية وأصبح عنى أوروبا ككل ، وعلى كل مقاطعة فيها . أن تكتفى ذاتيا . وأدى ذلك إلى قيام نوع من تقسيم العمل الطائفى يشبه إلى حد كبير النظام الذى ساد الهند حيث تختص كل طائفة بنوع من النشاط ، ولكنه بعيد عن المعنى الحديث للانقسام الطبقى . كان نصيب أو اختصاص السيد أن يحكم الإقطاعية ويدافع عنها ، وكان نصيب ، أو اختصاص رجال الدين أن يقيموا العبادات ، ويقوموا بمهام التعليم ، وكان نصيب الفلاحين والحرفيين أو اختصاصهم أن ينتجوا ما يكفى لاشباع الحاجات المادية لجميع سكان الاقطاعية . ولم يكن من حق أية طائفة من تلك الطوائف الثلاث أن تمتنع عن أداء حصتها .وقد كان هذا الالتزام بالنسبة للفلاحين يعنى بقاءهم فى الأرض وارتباطهم بها ، وهو - بالإضافة إلى العمل بدون مقابل أياما معدودات - ما طبع العلاقة بينهم وبين السادة بطابع قريب من العبودية ، فكانوا اقنانا serfs ومن حصة العمل أو « المقطوعية » fief أخذ النظام كله الاسم الذى عرف به Féodale [1] .

هذا النظام الذى أملته ظروف مادية بحيث يكاد يكون نظام ضرورة كان غريبا تماما عن أى نظام قانونى . فمن ناحية لم يكن تطبيقا لنموذج نظرى سابق عليه من نماذج الحكم . ومن ناحية أخرى لم يكن فيه مشرعون ولا قوانين بل كان « العرف » والعادات التى حملها معهم الغزاة ثم تحولت إلى تقاليد هى التى تحكم العلاقات بين الناس ويحتكمون إليها عند السيد . وكانت - بطبيعة الحال - تختلف من بيئة إلى بيئة . واستمر هذا الوضع إلى ما بعد توحيد أوروبا الغربية تحت حكم شارلمان بتأييد من البابا . ذلك أن شارلمان اتجه فى تنظيم امبراطوريته إلى الاستفادة من التجزئة الاقطاعية

بدلا من إلغائها . فبدلا من محاربة أمراء الاقطاع نظمهم تحت رئاسته وبذلك نشأ نظام رئاسى قاعدته اقطاعية يكون فيه أمراء الاقطاع حلقة وصل بين الامبراطور ورعيته . ولكن منذ ذلك الوقت بدأت الكنيسة فى التحول إلى سلطة دنيوية فوق الملوك والأمراء وسيكون لهذا الترتيب أثر فى نشأة النظام النيابى ماتزال تحمله النظم حتى الآن[3] .

١٢ ـ الاستبداد الكنسى :

ذكرنا من قبل أنه طبقا للتقسيم الطائفى فى النظام الاقطاعى كان رجال الكنيسة يتولون شئون العبادات والتعليم فكانوا المتحكمين فى الحياة الروحية والفكرية . ومن ثم كانت السلطة الادبية والروحية للكنيسة سائدة منذ البداية . ولكن منذ قامت امبراطورية شارلمان بتأييد من البابا بدأت الكنيسة تمد نفوذها إلى الشئون الدنيوية . وكان المدخل إلى ذلك تأكيد حق الكنيسة فى التدخل فى كل ما يمس الأمور الروحية . ومن ذلك المدخل اكتسبت الكنيسة حق « رقابة » على الملوك والأمراء للتأكد من أنهم فى ممارستهم لسلطاتهم العرفية لا يرتكبون ما يمس القيم الروحية. ومع حق الرقابة كان حق الجزاء وهو « الحرمان » . الخطوة التالية استندت إلى تفسيرات البابا جريجورى السابع وأنوسنت الثالث ومؤداها أن الكنيسة بصفتها ممثلة الله على الأرض والقائمة على خدمة الدين من حقها أن تحصل من الملوك والامراء على الحقوق اللازمة ، والكافية ، لأداء خدماتها الروحية على الوجه الأمثل . وهكذا أمتد نفوذ الكنيسة من المجال الروحى إلى السياسى إلى المالى فشمل عناصر السلطة جميعا . ولم يكن ذلك الامتداد سهلا دائما بل استغرق قرونا ، ولم يخل من صراعات انتصرت فيها البابوية تارة ، وانهزمت تارة أخرى[4] . غير أنه ما أن بدا القرن الثالث عشر ، أيام البابا أنوسنت الرابع حتى كانت الكنيسة قد غادرت ـ بلا عودة ـ الأساس المسيحى للحكم : « أعط ما لقيصر لقيصر وما لله لله » واستقرت على أن لها السلطتين الروحية والدنيوية معا ، وأن لها هى ـ وطبقا لتقديرها ـ أن تعهد بالسلطة الدنيوية إلى من تشاء من ملك أوأمير ولكنها هى دائما المسئولة عن ضمان حسن أداء تلك السلطة[5] .

١٣ ـ نظرية الحق الإلهى :

كانت نظرية الحق الإلهى doctrine du droit divin أولى النظريات التى قيلت لتبرير الاستبداد ، وقد أنشأها وروج لها رجال الكنيسة لتبرير السيطرة البابوية ومؤدى تلك النظرية أن الحكم لله وحده ، وأنه يختار لأدائه فى الأرض من يشاء فيصبح حاكما بأمر الله . والمميز لها أن الاختيار يتم مباشرة لشخص بعينه على وجه يجعله قريبا من معنى « الانتقاء » ومن هنا جاءت كلمة souvrain التى تعنى فى أصلها «المختار من الله » L'élu - Seigneur مع ملاحظة أن هذه الكلمة التى تصعب ترجمتها ، لم تدخل لغة القانون ـ بمعناها الذى نعرفه الآن ـ إلا فى مرحلة متأخرة فى القرن السادس عشر[1] . ولكن النظرية لم تبق على بساطتها وإطلاقها هذا ، بل أخذت صيغة « عقلية » توفق بين أصلها اللاهوتى ووظيفتها فى مساندة السلطة البابوية . ولقد تمت تلك الصيغة على يد القديس توما الأكوينى .

ويقسم القديس توما الأكوينى مصدر السلطة إلى ثلاثة أنواع : النوع الأول هو الإرادة الالهية المحيطة بكل شىء ، والنوع الثانى هو القانون الطبيعى الذى أودعته الإرادة الالهية فى ضمائر البشر فجعلتهم يميزون بين الطيب والخبيث ، وأخيرا النوع الوضعى أو البشرى ، وهى تلك القواعد التى يضعها الناس فى المجالات الخاصة . وبالبناء على هذا التقسيم يعود فيفرق بين ثلاثة أوجه للسلطة ، أولها : الجوهر أو المبدأ Principum وهو إرادة الله ، والشكل أو الأسلوب Modus ، سواء كان ملكيا أو أرستقراطيا ، أو ديمقراطيا ، وهذه يميز بينها ، ويختارها الناس ، والممارسة أو التنفيذ Exercitium وهذه يؤديها البشر . وواضح من هذا أن توما الأكوينى يحاول أن يلائم بين الحق الالهى وبين صور ممارسة السلطة وأشكال الحكم مع الاحتفاظ بمصدر الحق فى الحكم وسند شرعيته ، أو جوهر السلطة ومبدئها ، وللإرادة الإلهية . ولقد كانت نظرية الحق الإلهى ، فى حاجة فعلا ، إلى مثل هذا التخريج لأنها كانت وهى تساند الكنيسة تواجه نظريات أخرى تنكر الاستبداد على أساس فلسفى عقلانى كما سنرى .

على أى حال ، فابتداء من سيادة الكنيسة وآستنادها إلى نظرية الحق الإلهى انتقلت أوروبا من مرحلة النظام العرفى إلى مرحلة النظام القانونى . أى أصبحت القوة المادية استبدادا قانونيا . صحيح أنه قانون لاهوتى . وخاضع لتفسير البابوات . ولكنه يتميز عن العرف بأنه يسند السلطة لأول مرة إلى مبرر غير الضرورة المادية ، ويقر لها بمصدر شرعية ، وهو ما يعنى تحويلها إلى حق يقابله التزام من الناس بالخضوع لها ، وقبول آثارها ويمكننا أن نقول : إننا هنا أمام مولد المشكلة الدستورية التى ستشغل الناس فيما يلى ذلك من قرون ، وما تزال تشغلهم ، كما أننا أمام مولد أول نظم الاستبداد التى ستأخذ بعد ذلك ـ وما تزال تأخذ ـ أشكالا مختلفة وتكون ، وماتزال ، سببا ومبررا ، لنشأة النظريات الديمقراطية .

أيا ما كان الأمر فقد امتد الاستبداد الكنيسى حتى القرن السادس عشر . وفى ظله كانت الكلمة العليا فى مصير شعوب أوروبا وملوكها وأمرائها للبابوات . ولكن لكل مسألة وجهها الآخر . فقد كان على الكنيسة وقد أصبحت حاكمة أن تحل مشكلات المحكومين . فكان عليها أن تفك الحصار الاسلامى المضروب حول أوروبا منذ قرون وأن تعيد إلى أوروبا رخاءها المفقود ، ومن أجل هذا قادت الكنيسة شعوب أوروبا وأمراءها وملوكها إلى تلك الحروب الطويلة الدامية التى عرفت باسم الحروب الصليبية ، وكان نداؤها الحقيقى هو ما قاله البابا أربان الثانى لأمراء الاقطاع : « إن الأرض التى تقيمون عليها لاتكاد تنتج ما يكفى لغذاء الفلاحين ، وهذا هو السبب فى اقتتالكم ، فانطلقوا إلى الأماكن المقدسة ، وهناك ستكون ممالك الشرق جميعا بين أيديكم فاقتسموها » . أو كانت كما قال أحد الفرنسيين فى ذلك الوقت استغلال للدين من قبل الفرنسيين Gestadie Par Frances، (٨)

هوامش الفصل الثانى

(١)ما تزال كلمة Subject فى اللغة الانجليزية بمعنى رعية ، تحمل دلالتها منذ عهود الاستبداد .

(٢)Regine Pernoud, «les Origines de la Bour geoisie» 1947,p. 7ets.

(٣)انظر نشأة النظام النيابى فيما بعد

(٤)عندما اصطدم البابا جريجورى السابع مع الملك هنرى الرابع تحالف النبلاء مع الملك فاستطاع أن ينفى البابا .

(٥)Jacque Droz, «Histoires des doctrines Politiques» 1948,p. 5 ets

(٦)Julien laferrierse, «Manuel de droit constitutionel,» 2ed, 1947, P. 360 ets

(٧)Paul Grenet, «le Thomisme» 1953, P. 14 ets, Paul Bastid, oP. cit., p. 66 ets, Emile Mireaux, oP. cit., P. 20. ets, .

والدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، طبعة ١٩٧٢ صفحة ١٢٧ ومقدمة سير أرنست باركر لكتاب « العقد الاجتماعى » (مجموعة الألف كتاب رقم ٤١٩) ترجمة عبد الكريم أحمد صفحة ٧ .

J.Laferrie're,op.cit.P.367

Jacques c. Risier,«Le civilisation Arabe,»1962,P. 212 استمرت الحروب الصليبية على ثلاث موجات من عام إلى ١٩١٦ إلى عام ١١٩٢ إلى قرنا كاملا .

الفصل الثالث

عصر النهضة

١٤ ـ نشأة الطبقة الوسطى[1] :

أفلح الاستغلال فعلا ولكن عن غير الطريق الذى أراده البابوات ، فمع أن الصليبين لم يسيطروا على ممالك الشرق ويقتسموها على وجه يغنيهم عما تركوا وراءهم إلا أن الحروب الصليبية قد أدت إلى نتيجتين كانتا حاسمتين .. الأولى أنها نقلت القتال والقادرين عليه من أوروبا إلى الشرق فاستتب الأمن ـ نسبيا ـ فى أوروبا ، والثانية أنها أعادت فتح الطرق التجارية إلى الشرق ونشط التعامل والتبادل بعد انقطاعه طويلا . وكان من أثر هاتين النتيجتين أن نشأت فى أوروبا طبقة جديدة هى طبقة التجار mecrantorsالتى سيكون من حظها أن تغير وجه تاريخ البشرية وأن تزودنا بجل ما تعرف الآن من نظريات وقوانين ونظم وأن تقدم لنا تلك المؤسسة التى نعرفها باسم « الدولة » والتى فى قلبها تارة وفى مواجهتها تارة أخرى ثارت وتثور مشكلة الديمقراطية ، ولهذا استحقت هذه الطبقة الخلاقة أن نعرض لنشأتها تمهيدا لمعرفة : لماذا وكيف لعبت دورها التاريخى فى نشأة النظام النيابى ذاته ؟.

بدأ ظهور التجار حين ساد الأمن أوروبا . وكان التجار فى أول أمرهم أفرادا أوجماعات قليلة من الباعة الجائلين الذين ينتقلون من مكان إلى مكان يحملون بضاعتهم القليلة على أكتافهم أو على الدواب ، ويتجولون على أقدامهم فأطلق عليهم « المغفرة أقدامهم Pieds- Poudreaux[2]ولكن الانفتاح الاقتصادى ـ الداخلى والخارجى ـ لم يلبث أن رفع من شأن الطبقة إذا أصبحت رفاهية أوروبا متوقفةإلى حد كبير على النشاط التجارى ومع تصاعد دورها الاقتصادى تزايدت الحقوق التى حصلت عليها من أمراء

الاقطاع ، وهى حقوق لم يكن لها مثيل من قبل . وإنما اقتضتها العمليات التجارية ذاتها . وكسبها التجار لأنفسهم ثم لطبقتهم من بعد .

كان أول ما تحتاج إليه التجارة هى حرية الانتقال فحصل التجار ـ فى مقابل ثمن ـ على صكوك تعفيهم من الاستقرار فى الأرض وتحصنهم ضد أى تعرض لهم chartes de franchisses وكانت التجارة تحتاج إلى أماكن آمنة تخزن فيها البضائع ، وتكون مراكز للتوزيع فى أركان المدن ، أو مفترق الطرق البرية ، أو على الانهار ، فحصل التجار على حق انشاء محطات تجارية وتحصينها والدفاع عنها ، فأقاموها ، وعرفت باسم الابراج " burgs " وأخذوا منها اسمهم فكانوا bourgeois وجذبت تلك المراكز إليها الحرفيين الذين كانوا يقومون بالصناعات لأجل الاستهلاك ، فانتقلوا إليها ، وبدأت الصناعة من أجل البيع . وعندما كثر عدد المقيمين فى تلك المراكز كان على الفلاحين فى الاقطاعيات أن يزيدوا من إنتاجهم الزراعى لمواجهة احتياجات الطبقة الجديدة فأصبحت الزراعة هى الأخرى من أجل البيع ، لا من أجل الاستهلاك فقط ، وترتب على هذا زيادة الرقعة الزراعية ، فاستفاد أمراء الإقطاع أنفسهم ، وأصبحوا يشجعون التجار على بناء المراكز التجارية فى اقطاعياتهم ، فاستغل التجار هذه الرغبة وحصلوا على حق استقلال المراكز ـ التى أصبحت مدنا ـ عن التبعية الاقطاعية droit d'émancipation وأصبحوا يديرونها بأنفسهم فتحولت المدن والمراكز التجارية إلى مناطق حرة commumes وكانت التجارة فى حاجة إلى عقد الصفقات السريعة والمتنوعة ، والتحرر من قيود المبادلة ، فزاد استعمال النقود ، وأصبحت هى الوسيط الأساسى فى تبادل السلع ، وتحديد قيمتها . وكانت التجارة فى حاجة إلى قواعد تعامل ثابتة وواضحة ومحددة ، وإلى ردع الاعتداء على الملكية بالعنف ، أو الاختلاس أو التدليس وإلى قضاة يفصلون فى المنازعات فى مواقع قريبة ، وإلى رجال قانون يعرفون كيف تصاغ العقود ، وإجراءات المطالبة بالديون واستيفائها ، ولم تكن قواعد العرف السائدة أو نظام الاحتكام إلى السيد الاقطاعى تصلح لكل هذا ، فاستعارت الطبقة الجديدة القانون الرومانى ، وأنشأت الجامعات والمحاكم وأنجبت القضاة والفقهاء

والمحامين ، وأصبح رجال القانون بجوار أمراء المال الجديد مثل الفرسان بجوار الأمير الاقطاعى ، فأنشأ لهم ملك فرنسا فيليب الجميل Philipe le Bel لقبا موازيا ، فأصبح منهم فرسان القانون chevaliers es lois وهكذا نشأت من بين الاقطاعيين من ناحية ، وبين الاقنان والفلاحين serfs من ناحية أخرى طبقة جديدة هى طبقة البورجوازية فأسموها « الطبقة الوسطى »(١) .

إلى هنا لم تكن هناك أسباب لأى صدام بين الطبقة الوسطى الصاعدة وبين الاستبداد الكنسى . ولكن بذور الصراع بينهما كانت كامنة فلم تكن الكنيسة لترى أية خطيئة فى التجارة لأنها على أى حال . وطبقا للمفهوم الكنسى للمشروعية « تشبع حاجات البشر » ولكن التجارة ـ وإن كانت تشبع حاجات البشر ـ تتضمن شيئاً آخر هو اشباع حاجات التاجر نفسه ، وحاجة التاجر دائما هى الربح ، والمزيد من الربح ، والربا هو أضمن وسائل الربح . ولقد كان الربا محرما فى المسيحية . وكان ذلك يبشر بصدام قريب بين الكنيسة والطبقة الوسطى . ولكن البابا أنوسنت الرابع ابتكر حيلة فقهية هى التفرقة بين ما إذا كان الاقراض بفائدة من أجل الاستهلاك الشخصى ، أم من أجل تمويل عمليات تجارية أو صناعة مربحة . فحرم الأول وأباح الثانى على فرض أن الفائدة ليست إلا نصيبا مضمونا من الربح . ولم تكن الطبقة الوسطى (البورجوازية) فى ذلك الوقت فى حاجة إلى أكثر من هذا ، فقد كان هذا كافيا لكى يصبح بعض ملوك التجارة ملوكا للمال ، فنشأت فئة أكثر ثروة تحترف المتاجرة فى النقود فلا تضطر إلى مغادرة المدن ، ولا تتعرض لمخاطر التجارة فاستطاعت عن طريق مقدرتها المالية من جهة واستقرارها من جهة أن تحتكر إدارة المناطق الحرة communes وتصبح سلطة إدارية قبل أن تتحول ـ بعد قرون ـ إلى سلطة سياسية .

غير أن هذا الكسب ذاته هو الذى أدى فى النهاية إلى اصطدام الطبقة الوسطى (البورجوازية) مع الكنيسة . فلم يكن مما يتفق مع منطق الطبقة الوسطى أن يعيش أحد فى المناطق ، وينتفع بمرافقها بدون أن

يتحمل نصيبه في « تكلفة » الادارة وحروب الملوك والنبلاء . وأرادوا أن يمدوا عبء الضرائب ليشمل رجال الكنيسة الذين لم يتحملوا من قبل ـ قط ـ أية أعباء مالية . هنا وقع الصدام . واستمر قرونا . وانتهى بسقوط الاستبداد الكنسي ، ولكن لحساب الاستبداد الملكي . ذلك لأنه في تلك المرحلة التي امتدت إلى القرن السادس عشر قدمت الطبقة الوسطى الملوك ، الذين كانوا حتى ذلك الحين محدودي السلطة ، ليواجهوا بهم الكنيسة ، وتحالفوا معهم . كان صراعا في القمة دار حول السلطة المستبدة لمن تكون ، ولم يدر لحساب الشعب ، وإن كان الطرفان قد استغلا اسمه في مجادلتها الفلسفية والقانونية . وانتهى الصراع[٥] بانتصار الاستبداد الملكي[٦] .

١٥ ـ نظرية العناية الإلهية :

تتفق نظرية العناية الإلهية doctrine de la Providence مع نظرية الحق الالهي التي تكلمنا عنها في أنها ، كلتاهما ، تبرران الاستبداد وتحاولان تحصينه ضد الأفكار الديمقراطية باسناد السلطة إلى الله . ثم تختلفان في طريقة تلقي المستبدين سلطاتهم من السماء . فبينما تذهب نظرية الحق الالهي إلى التلقي المباشر ، كما ذكرنا من قبل ، تذهب نظرية العناية الالهية إلى أن إرادة الله توجه شئون الناس وعقولهم وإرادتهم على وجه غير مباشر إلى أن تصبح السلطة في يد واحد منهم . فهو لا يكسبها بجهده ، ولا يستحقها لأمر خاص به ، ولا يتلقاها من أحد من الناس ، ولا من الله أيضا ، ولكن عناية الله هي التي وضعته في موضعه . وواضح أنها نظرية دفاعية أكثر منها هجومية ، بمعنى أن غايتها إضفاء القدسية على ما هو قائم ، فما دام الملك ملكا ، فليس من حق أحد أن يعترض عليه ، أو يحد من استبداده . لأن ذلك سيكون تحديا لإرادة السماء حتى لو لم يعرف أحد كيف أدت عناية السماء إلى هذه النتيجة .

وقد يكون من المفيد أن ننبه إلى ضرورة التمييز بين نظرية الحق الالهي ونظرية العناية الالهية حتى لا نضعها موضعين متوازيين ، أو نحسبها بديلين لمواجهة موقف واحد . بل هذا يتضمن ـ في اعتقادنا ـ قدرا كبيرا من تجاهل التطور الزمني للنظريات الدينية التي قيلت في تبرير الاستبداد . إن

نظرية الحق الإلهى نظرية بابوية الأصل ، وكان المركز الدينى للبابا يبررها . فقد كان يبدو منطقيا أن يختار الله البابا بالذات - دون البشر أجمعين - لتنفيذ إرادته . هذا المركز المتفرد الذى يتمتع به البابا لم يكن يسمح ، فى مرحلة الصراع بين الكنيسة والملوك - بأن يدعى أى ملك أن الله قد انتقاه هو دون البابا ، وبالتالى لم يكن ممكنا فى تلك المرحلة أن يستند الملوك فى تحديهم لسلطة البابا إلى نظرية الحق الالهى . وإنما سيعود الملوك إلى نظرية الحق الالهى مرة أخرى فى مرحلة لاحقة لانتصارهم بعد أن تكون الكنيسة قد خرجت من مجال الصراع على السلطة .. وسيعودون إليها متحدين بها - تلك المرة - المذاهب الديمقراطية يؤيد هذا - فى اعتقادنا - أن أغلب المراجع التى أوردت احتجاج الملوك بالحق الالهى قد ظهرت فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ، أى بعد أن كان نفوذ الكنيسة قد انتهى تماما وانفرد الملوك بالاستبداد[7] .

يؤيد هذا ، ويكاد يقطع بصحته ، أن نظرية العناية الالهية تستند إلى فلسفة أكثر تطورا من الفلسفة التى تستند إليها نظرية الحق الإلهى . إذ أن نظرية الحق الإلهى تستند إلى فلسفة « الجبرية » أى أن كل أعمال الناس فى الأرض محددة سلفا بإرادة من الله لاخيار لهم فيها ، وهى النظرية التى سادت أوروبا حتى القرن السادس عشر . وفى ظلها كان « البابا » هو المختار لتمثيل الله فى الأرض وتأمين انضباط تصرفات البشر على مقتضى إرادته . وفى ظلها أيضا كانت غاية من يريدون الحد من الاستبداد الكنسى أن يشركوا الملك فى هذه السلطة . ومثاله كتاب « السلطة الملكية والسلطة البابوية Du Pouvoir royal et du Pouvoir Papal الذى كتبه جان دى بارى Jean de Paris عام ١٣٠٢ ، وقال فيه : إن الحياة تنقسم إلى قسمين متميزين ، قسم مادى وقسم روحى ، وأن الله يختار لكل منها من يتولاه ، فاختار الكنيسة للحكم الروحى ، واختار الملك للحكم الدنيوى . فالملك قد تلقى سلطة بدون وساطة من الكنيسة[8]

وواضح أنها نظرية تعارض الاستبداد الكنسى أكثر مما تبرر الاستبداد الملكى الذى لم يكن قد ساد فاحتاج إلى تبرير ، ولكن الأمر بعد هذا

سيختلف . فضد فلسفة « الجبرية » قامت حركة الإصلاح الدينى refome فى أوائل القرن السادس عشر ، وقادها مارتن لوثر الالمانى الذى بدأ دعوته عام ١٥٢٠ وجان كالفن السويسرى الذى بدأ دعوته عام ١٥٣٦ وفيها أرادا أن يردا فعل الانسان إلى حريته فى الأختيار فى ظل القدرة الإلهية ، فجاءت نظرية العناية الإلهية التى توجه ولكن لاتختار وانتقلت إلى المجال السياسى فاستفاد منها الملوك فى إنكار استبداد البابا وتبرير إستبدادهم[٩] .

وكل هذا لا يمنع أن الفكر البشرى ، فى تطوره ، لايأتى فى ترتيب متسق وقد تسبق الرؤية الفكرية الواقع أو العكس ، كما لايمنع أن ملوك أوروبا سيعودون فى القرنين السابع عشر والثامن عشر إلى نظرية الحق الإلهى ، ولكن مقدرتنا على فهم القانون تكون أقرب إلى الصحة إذا فهمناه من خلال ربطه بالتطور الفكرى والإجتماعى الذى ترجمه فى نظريات ونصوص ، فعندما يقال مثلا أن نظرية العناية الإلهية ، بعكس ـ نظرية ـ الحق الإلهى ، تسمح بقدر من الديمقراطية نتحفظ كما تحفظ أستاذنا المغفور له الدكتور عثمان خليل[١٠]ونضيف من عندنا أن الديمقراطية بمعنى سيادة الشعب أو سلطته فى مواجهة الملوك والحاكمين لم تكن مطروحة على نظرية العنايةالإلهية .

الليبراليه :

ما الذى كانت أوروبا فى حاجة إليه أكثر من أى شىء آخر فى مرحلة صعود الطبقة الوسطى ؟ كانت فى حاجة إلى الحرية الفردية . والإمتلاك والربح بعيدا عن أى تدخل من أى سلطة . وحبذا لو لم تكن هناك سلطة من أى نوع ، كنسى أو ملكى أو إقطاعى [١١] وإذا كان لابد من سلطة فلتكن فى أضيق حدود ، أو فلتكن وظيفتها ـ على وجه الدقة ـ المحافظة على الحرية الفردية . أى تكون « شرطة » تحفظ الأمن فى الخارج والداخل ثم تترك لكل واحد أن ينتقل إلى حيث يريد وأن يفعل ما يريد passer Iaisser Faire Iaisser ولكن كيف يمكن تبرير هذا واسناده إلى مصدر الشرعية فى مواجهة المصدر الإلهى ؟ لم يجد مفكرو الطبقة الوسطى فى القانون الرومانى الذى أفادهم فى المعاملات التجارية ما يفيدهم فى الحرية . كان لابد للمبرر الجديد

من أن يستند إلى الإنسان الفرد ذاته والثقة فى عدالة « العقل » وكانت تلك فكرة غريبة تماما على أوروبا . فأتيحت الفرصة ، مرة أخرى ، ليلعب الإسلام والمسلمون دورا تاريخيا فى بناء أوروبا الحديثة وقد بنوه من ناحيتين .

الأولى من الغرب ، فبعد عناد طويل غذاه التعصب الدينى فتحت أوروبا أبوابها للفكر الإسلامى وترجمته وعرفت مؤسس نهضتها الفكرية الفيلسوف العربى ابن رشد .. وما تزال الحركة الفكرية التى سادت عهد النهضة الأوربية (البعث) Renaissance ابتداء من القرن الثالث عشر ، تسمى « الرشدية » إذا صح التعبير Averroisme . وقد قدم لهم ابن رشد ماكانوا فى حاجة إليه : الاحتكام إلى العقل فى شئون الدين والدنيا . فساد المنهج العقلى الذى يثق فى الإنسان الفرد ومقدرته على التمييز بين الصواب والخطأ بدون حاجة إلى التدخل من قوة خارجية . وتحت تأثير هذه الفكرة قامت حركة الإصلاح الدينى وانشىء المذهب البروتستانتى الذى سيفجر الثورة البرلمانية فى انجلترا فيما بعد ، وكان ما قدمه ابن رشد تلك الفكرة القديمة التى عرفناها عند ارسطو والسوفسطائيين ، فكرة النظام الطبيعى وأحكامه المعقولة فى ضبط علاقات البشر ، ولكن فى صورة فلسفية أكثر عمقا وأكثر نضجا من ذى قبل وتحت تأثيرها ذهب فلاسفة الحرية فى أوروبا إلى أنه مادام قد ثبت أن الأقدمين قد عرفوا الفضائل جميعا ولم تكن حكرا للقديسين فإن الأخلاق والسياسة والفن والأدب وكل النشاط الإنسانى يمكن أن تقوم صحيحة على أسس من العقل بدون حاجة إلى مرشد مما وراء الطبيعة .

الناحية الثانية من الشرق فى وقت لاحق . ففى عام ١٤٥٣ ميلادية ، الذى يعتبرونه نهاية عهد الأقطاع ، فتح المسلمون القسطنطينية وسقطت معها الأمبراطورية البيزنطية ، وبدأ الفتح الإسلامى يتجه إلى قلب أوروبا من الشرق ، وأصبحت أوروبا الناهضة فى حاجة إلى الإسلام . فبدأت دعوة السلام بعد سقوط المدينة العتيدة مباشرة، ونشر الكردينال نيقولا دى كويس كتابه « سلام الإيمان » Pace Fidei de يدعو فيه كل الأديان بما فيها الإسلام ، إلى عدم السماح للخلاف

العقائدى بأن يفسد حياة البشر وإلى التعايش معا على أساس الاحتكام إلى « العقل »[12]

وهكذا تضافرت ظروف اجتماعية وتاريخية لتنشأ تلك الفلسفة القائمة على أساس الاحترام المطلق لذات الانسان ، وتحريره من كل تدخل من خارجه ، والتى يطلق عليها اسم التحررية libéralisme

والليبرالية ، كفلسفة ، قائمة على الأساس الذى لا خلاف عليه بين المذاهب : « الانسان كائن اجتماعى » . والفهم الدارج لمدلول الليبرالية هو الذى يبرر هذه الملاحظة . إذ كثيراً ما يدور الحديث عن الليبرالية كما لو كانت فلسفة خاصة بالانسان الفرد معزولا عن المجتمع وهو غير صحيح .. كل ما فى الأمر أن الليبرالية تتضمن فهما خاصا لعلاقة الفرد بالمجتمع تلك العلاقة التى يجسدها النظام القانونى (الدولة) . وهذا الفهم الخاص يقدم حلا خاصا لمشكلة الشرعية . وهو حل قائم على فكرة أن ثمة قواعد تقود خطا الافراد فى المجتمع ثابتة وخالدة ، تؤدى تلقائيا إلى تحقيق الصالح الاجتماعى من خلال محاولة كل فرد تحقيق صالحه الشخصى ، ويستمد منها الإنسان حقوقا عادلة بطبيعتها . تلك القواعد هى ما يسمى بالقانون الطبيعى[13] .

١٧ ـ القانون الطبيعى :

بدأ الفكر الليبرالى من تقرير أن المجتمع ظاهرة لم توجد نتيجة إكراه ، بل انبثقت انبثاقا حرا من الطبيعة الانسانية كاستجابة لغريزة حب الاجتماع ، هذه الغريزة الاجتماعية الأصيلة فى الانسان لقنت الإنسان قواعد أساسية للحياة فى المجتمع . هذه القواعد هى «القانون الطبيعى » . فالقانون الأساسى طبقا للفلسفة الليبرالية هو قانون طبيعى بذات القدر ، ولذات السبب الذى نقول به : إن المجتمع وجود طبيعى . ويمكن على هذا أن نقول بأن المجتمعات وجدت ـ وما تزال موجودة ـ استجابة لقواعد خالدة فى الضمير الانسانى كما يمكن القول بأن تلك القواعد الخالدة قواعد اجتماعية . ويكون القولان صحيحين ، لأن القانون الطبيعى والمجتمع الطبيعى ليسا إلا تعبيرين ، الأول فى الضمير الانسانى ،والثانى فى الوجود الاجتماعى ، عن قانون سام هو قانون الحياة ، وهكذا قبل أن يكون المجتمع منظما بقواعد قانون وضعية يوجد نظام قانونى للمجتمع يجسد حقيقته على أفضل وجه فى

الحرية وبالحرية ، والقانون الوضعى ذاته ليس إلا ترجمة للقانون الطبيعى ، ويؤدى غايته بقدر ما يكون متفقا مع الأصل الذى يترجمه[14] .

ذلك هو الأساس الليبرالى الذى ستقوم عليه النظم الديمقراطية وتنبع منه أيضا مشكلة الممارسة الديمقراطية ، إذ - كما يقول بوردو - [15]ليست الديمقراطية إلا أداة لتحقيق الحرية بمعنى أنها غير قابلة للانفصال عن أساسها الليبرالى لأن غايتها أن تحمى وتؤمن تلك الحقوق التى كسبها الانسان من القانون الطبيعى . وهى حقوق يقول عنها ايسمان فقيه الليبرالية الكبير أنها أسبق وأسمى من حقوق الدولة[16] .

هذا القانون الطبيعى كأساس للنظام المدنى كان ، فى القرن الثامن عشر ، قد أصبح فكرة تقليدية[17]. والواقع أنه لا يكاد يوجد فى أوروبا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر ، فيلسوف أو مفكر أو فقيه لم يبدأ اجتهاده من التسليم بوجود قانون طبيعى . والذى يهمنا من فكرة القانون الطبيعى هنا أنها قد أرست قاعدة أن السلطة ، أيا كان نوعها تستمد شرعيتها من رضاء الشعب . قال جون لوك : « لما كان الناس جميعا ، كما قلنا من قبل ، احراراً ومتساوين بالطبيعة فلا يمكن انتزاع أى شخص من حالته هذه واخضاعه للسلطة السياسية لشخص آخر إلا برضاه[18]. وقد أثارت هذه النقطة أكبر قدر من الخلاف بين الفلاسفة وفقهاء القانون معا وانصبت على موضوعين ، الأول كيف تم الرضا المتبادل بين الناس على إقامة مجتمع مدنى منظم ..؟ والثانى : ما الذى تراضوا عليه ؟ ومما هو جدير بأكبر قدر من الانتباه ضرورة عدم الخلط بين الموضوعين . فالموضوع الأول ، كيف تم الرضا وما هى بواعثه يدخل فى نطاق دراسة نشأة « الدولة » فى حين أن الموضوع الثانى ، ما الذى تراضى عليه الناس ، يدخل فى نطاق دراسة النظم السياسية . أنهما غير منفصلين . وقد جاءا فى كتابات فلاسفة الحرية وفلاسفة الاستبداد مجتمعين ، ويؤثر الأول على الثانى ، ومع ذلك فإننا نرى ضرورة الفصل بينهما لسببين : الأول لأن النظريات التى قيلت فى كيف تم الرضا المتبادل بين الناس على إقامة مجتمع مدنى منظم وموضوعها يحمل عادة اسم « العقد الاجتماعى » لم تكن سردا للتاريخ البشرى حتى يمكن التحقق من

صحتها أو عدم صحتها ، بل كانت فروضا عقلية مجردة وضعت كمقدمات لتبرير تحول الناس من حالة الطبيعة إلى المجتمع المنظم .. وكثيرا ما انتقد نظام الحكم الذى رآه أحد الفلاسفة على أساس إن ما قاله عن نشأة المجتمع المدنى غير صحيح . فقد قيل : إن نظرية جان جاك روسو فى الديمقراطية سقطت بسقوط نظريته فى نشوء الدولة[١٩] . فى حين أن روسو نفسه لم يقل أن « تصوره » لكيفية نشأة المجتمع المدنى كان رواية تاريخية بل قال فى أول كتابه « العقد الاجتماعى » : « ولد الانسان حرا ولكنه فى كل مكان مكبل بالأغلال . وهذا ما لا يتصوره السيد الذى يتحكم فى الآخرين ، وهو أكثر منهم عبودية فكيف حدث هذا التغيير ؟ لست أدرى . وما الذى جعله مشروعا ؟ هذا سؤال اعتقد أننى استطيع الاجابة عنه »[٢٠] . الثانى ، أنه بالرغم من اتفاق كافة فلاسفة القرنين السابع عشر والثامن عشر على أن الناس قد تحولوا من المجتمع الطبيعى حيث كان كل واحد حرا متساويا فى الحرية مع غيره ، إلى المجتمع المدنى ، حيث قامت الدولة على أساس الحد من الحرية ، بقبول منهم ، مهما كانت البواعث ، وهو ما يعنى أن السلطة أصلا للشعب ، أو أن الشعب هو مصدر السلطة ، إلا أنهم لم يتفقوا قط على «محل» الاتفاق ، ونعنى به نظام الحكم وهو ما يهم الدراسات الدستورية . ومرجع هذا إلى قصور فى النظرية الليبرالية ذاتها لأنها نظرية سلبية وليست نظرية إيجابية . أو فلنقل إنها نظرية « تحرر » وليست نظرية « حرية » . وقد كانت منذ نشأتها نظرية الطبقة الوسطى المعادية لتدخل السلطة وأدت بهذا دورا تقدميا ضد الاستبداد الملكى . ولكن الجانب الايجابى من الحياة ، وهى كيف ينظم الناس علاقتهم بعد تحررهم فإنها لم تجب عنه ، لأنها استندت إلى قوانين طبيعية ، ولكنها لم تبين ماهية تلك القوانين . صحيح أنه قد ولد الناس أحرارا ومتساويين ومستقلين وصحيح أنهم قبلوا برضاهم تنظيم أنفسهم فى مجتمع ، وأن « الشعب هو مصدر السلطة » ولكن ما الذى آلت إليه هذه السلطة عندما توافق الناس على إقامة الدولة ؟ .

لم تقدم الفلسفة الليبرالية جوابا محددا عن هذا السؤال فانفسح المجال ليقدم كل من يريد جوابا عنه يخدم به المصالح التى كانت تهمه ، حتى أنصار

الملكية المستبدة قد وجدوا فى الطابع السلبي للفلسفة الليبرالية ما يمكنهم من أن يبشروا بنظريات للاستبداد قائمة على أساس القانون الطبيعى وأكثر معقولية من فكرة الحق الإلهى[21] .

ففى فرنسا نجد جان بودان Jean Bodin عام ١٥٧٦ كتابه la République وكان يعنى بها « الدولة » وليس الجمهورية كما هو مدلولها الآن ، ذهب فيه إلى أن الاستبداد الملكى المطلق هو النظام الذى يتفق مع القانون الطبيعى ، ذلك لأن الطبيعة قد شكلت أول مجتمع فى صورة الأسرة ، والأسرة هى مجتمع صغير متعدد الأفراد وذو مصالح مشتركة فكان لابد من أن يقوم فيه واحد من أفرادها تكل إليه الأسرة إدارة شئونها ، هو رب الأسرة ، ولم يكن من الممكن أن يقوم فيها « ربان » وإلا تمزقت . لأن الأمر فى الأسرة كالأمر فى السفينة أيضا إن تعدد فيها الربابنة غرقت . وليست الأسرة إلا النموذج المصغر للدولة ، ومن هنا فإن الدولة الطبيعية هى التى يكل افرادها سيادتهم إلى واحد منهم ليمارسها ، وهم لا يستطيعون إلا أن يكلوها إليه كاملة لأن السلطة لا تتجزأ ، ولا يمكنهم أن يسحبوها بعد أن يكلوها إليه لأن مبرراتها دائمة ، ولا يجوز أن تنقطع . وعندما تؤول تلك السلطة للأمير فإنه لن يكون خاضعا فى ممارستها إلى أية قوانين يضعها بل يخضع فقط للقانون الطبيعى .

وفى انجلترا نشر هوبز خلال الحرب الأهلية ، عام ١٦٥١ كتابه « العملاق Ieviathan» » دفاعا عن الملوك من آل ستيوارت . وقال فيه إن وراء كل نظام قوانين طبيعية تحكمه ، وفى ظل القوانين الطبيعية يكون هم الانسان الأول أن يحافظ على حياته وأن يدافع عنها بكل وسيلة . ولما كانت الحالة الطبيعية حالة صراع بين الأفراد . فقد كان على الناس إما أن يستمروا فى الاقتتال ، وإما أن يختاروا السلام . فاختاروا أن يعيشوا معا فى سلام وذلك بأن تنازلوا جميعا عن حرياتهم وأوكلوها إلى الملك الذى أصبح من حقه وحده ممارستها . ولما كان هذا التنازل شرطا للسلام فان خرقه أو التراجع

فيه ، يعنى العودة إلى حالة الصراع والاقتتال وهو غير عادل . لأن العدالة تعنى أن يحترم كل واحد الشرط الذى قامت على أساسه الدولة أى سلطة الملك المطلقة .

فى مقابل فلاسفة الاستبداد ، وعلى ذات القاعدة من القانون الطبيعى ، قام أيضا فلاسفة الحرية يعالجون مشكلات الحكم والسلطة مثل لوك فى انجلترا ومونتسكيو فى فرنسا وغيرهما . ثم انفرد من بين كل هؤلاء انسان عبقرى بمحاولة فذة لوضع فلسفة ومبادىء للديمقراطية . وهى فذة من نواح ثلاث : الناحية الأولى أنها لم تكن تبريرا أو تفسيرا لأى نظام قائم فى ذلك الوقت كما فعل جون لوك . ومن ناحية ثانية أنها لم تكتف بحل مشكلات الصراع على السلطة بالفصل بين فروعها كما فعل مونتسكيو بل اهتمت أولا وقبل كل شىء بالشعب وسيادته فى مواجهة السلطة وفروعها . قال روسو فى كتابه « أميل » : « إن الناس العاديين هم الذين يؤلفون الجنس البشرى ، وليس هناك ما هو جدير بالاهتمام غير الشعب » . ومن ناحية ثالثة أنها لم تقم على أساس من القانون الطبيعى الذى قامت عليه الفلسفات الأخرى . بل أبدعت نظاما ديمقراطيا للحكم أساسه وقاعدته القانون الوضعى . وكان كل هذا فى عصره غريباً .

١٨ ـ جان جاك روسو :

كان روسو فنانا وأديبا وفيلسوفا وثائرا[٣٣] . ولابد ـ لفهمه ـ من النظر إلى آرائه السياسية على ضوء هذه الأبعاد المتعددة لشخصيته العبقرية . وهى عبقرية لأنه سبق القرن العشرين بقرنين . وكان طبيعيا ألا تحتمل الظروف الاجتماعية ، والطبقة الوسطى (البورجوازية) بالذات أفكاره ، فلم تطبق إلا فى حدود ضيقة ، وغير مؤثرة . ولكن القرن العشرين يتجه بقوة وثبات لا شك فيها نحو أفكار روسو التى سبقت عصره . فعند روسو نجد المبادىء الأولية للديمقراطية الاشتراكية التى تكسب كل يوم أنصارا جددا . يكفى أن نعرف أن روسو قد قال منذ قرنين : « إذا بحثنا عما يتكون منه بالضبط أكبر قدر من الخير للجميع ، وهو ما ينبغى أن يكون هدف كل

نظام تشريعى ، سنجد أنه يتلخص فى شيئين رئيسيين : الحرية والمساواة . الحرية لأن كل تبعية خاصة هى قدر من القوة ينقص من جسد الدولة . والمساواة لأنه لا بقاء للحرية بدونها » . (الفصل الحادى عشر - الكتاب الثانى من « العقد الاجتماعى ») . أنه لا يبرر الحرية بذلك التبرير الفردى الذى كان سائدا فى عصره فهى حق طبيعى مقدس لايجوز الانتقاص منه ، ولكنه يبررها اجتماعيا على أعلى مستوى فكرى وصل إليه فلاسفة القرن العشرين . فالانسان الحر طاقة من طاقات المجتمع . وحرية الفرد جزء من حريته . وعندما يفقد الانسان حريته ، وهو يفقدها - عند روسو - بمجرد التبعية لغيره ، تنقص طاقة المجتمع كله ، وحرية المجتمع كله ، بقدر ما فقده أحد أعضائه . والحرية - عند روسو - ليست مجرد إرادة متحررة من القهر كما كان سائدا فى عصره ، بل هى مقدرة فعلية على تحقيق الإرادة كما هو سائد فى القرن العشرين ،، قال : « لكل فعل حر سببان يجتمعان لإنتاجه : أحدهما معنوى وهو الإرادة التى تحدد الفعل والآخر مادى وهو المقدرة على التنفيذ » (الفصل الأول - الكتاب الثانى) وهى النتيجة التى وصلت إليها البشرية بعد معاناة الاكتفاء بالحرية الليبرالية السلبية طوال قرنين .

ثم أنه عندما ينتقل إلى المساواة التى لابقاء للحرية بدونها يقول : « أما فيما يتعلق بالمساواة فيجب ألا نفهم من هذا اللفظ أنه يجب التساوى الكامل فى درجات القوة والثراء ولكنه يعنى فيما يتعلق بالقوة أنها تسمو على العنف وأنها لا تمارس إلا على أساس المركز القانونى » (الفصل الحادى عشر - الكتاب الثانى) فهى إذن مساواة فى القوة القانونية . أو مساواة أمام القانون وليست مساواة نمطية . يقول : « إن الميثاق الأصلى لأبعد ما يكون عن القضاء على المساواة الطبيعية ، بل على النقيض من ذلك ، إنه يحل مساواة قانونية ومعنوية محلها ، مقابل ما قد تكون الطبيعة قد خلقته من عدم مساواة اجتماعية بين الناس م وبذلك يصيرون جميعا متساويين قانونا واتفاقا وان كان بينهم تفاوت فى القوة والذكاء » (الفصل التاسع - الكتاب الأول) .

وعنـدمـا ينتقـل إلى الحـديث عن المسـاواة فى الثروة يربـط بينها وبين الحرية فيقول : « أما فيما يتعلق بالثروة فانهـا (المسـاواة) تعنى ألا يبلغ أى مواطن من الثراء مـا يجعلـه قـادرا على شراء مواطن أخر وألا يبلغ مـواطن من الفقرمـا يـدفعـه إلى بيع نفسـه » . ويضيف فى الهـامش : « إذا أردت أن تضفى على الدولة ثباتا قرب بين الحدود القصوى بقـدر الامكان ، فلا يبقى فيهـا غنى فـاحش ولا فقر مـدقـع . فهـذان الوضعـان اللـذان لا ينفصلان عن بعضها البعض مضران بالخير العام ، إن أحدهما يؤدى إلى وجود أعوان الطغاة والآخر إلى الطغـاة ، وفيما بينهما تشترى الحريـة وتبـاع . أحـدهمـا يشتريهـا والآخر يبيعها » (الفصل الحادى عشر ـ الكتاب الثانى) . ولا نكاد نعرف فى كل الفكر المعاصر من استطـاع كشف العـلاقـة بين الملكيـة والحريـة على هـذا الوجه العبقرى . فالملكيـة ليست حقـا بـدون حـدود ، بل هى محـدودة بـألا تصل إلى الحد الذى تستعمل فيه فى شراء حريات الآخرين . وهو هنا يرد ، ويـدحض كل حجج الليبراليين . والغـاء الملكيـة ليس هـدفـا فى ذاتـه ولكنـه يصبح هدفا بـالقـدر ، وفى الحـدود التى لا تسمح للملكيـة بأن تشترى حريـة الآخرين ، وهو هنـا يرد على مـاركس قبـل أن يظهر مـاركس بقرن كامـل . ومما هو جدير بالتأمل العميق لما قـالـه ذلـك الرجل العبقرى قولـه عن الغنى الفـاحش والفقر المـدقـع أنهما:« وضعـان لاينفصـلان عن بعضها البعض » . وهو يكرر هذا المعنى فى موضع آخر من كتابه فيقول : « إذا أردنا أن تكون الدولة فى نفس الوقت أقوى مـا تكون وأفضل مـا يمكن حكمـا ، وجب علينـا توزيع السكان بالتسـاوى فى الأقاليم كلها وممارسة الحقوق نفسها فى كل مكان ، والعمـل على تحقيـق الرخـاء والحيـاة فى كل ركن من أركانهـا . ولنتـذكر أن جـدران المـدن تتكون من اطلال منـازل القرى وأنى لأرى بعين الخيـال بلـدا بأسره تحول إلى أنقاض كلما رأيت قصرا جديدا يشيـد فى العـاصمـة » (الفصل الثالث عشر ـ الكتاب الثالث) . إن روسو يتحـدث هنـا ، ومنـذ قرنين على أسـاس من نظريـة « النـدرة » التى مـاتزال تحكم الاقتصـاد العـالمى حيث مـا يـزال الطلب الكلى أكثر من العرض الكلى ، وذلـك بـدون أن يعرفهـا . ففى مجتمع معين فى زمن معين إذا وجد غنى فاحش لابد أن يوجـد فقر مـدقـع فهما متـلازمـان على المستوى الرأسى (أغنيـاء وفقراء) وعلى المستوى الأفقى

(مدن ـ ريف) . ولا يكتفى فيلسوف الحرية بطرح قضيته فى صيغتها الفردية ، بل كعادته ـ فى كتابه كله ـ ينظر إليها على أساس اجتماعى ديمقراطى . فهو لا يدين الأثرياء ثراء فاحشا ولا يبرىء الفقراء فقرا مدقعا ، بل يحمل التناقض ذاته مسئولية انعدام الديمقراطية وسيادة الطغيان . فهو طغيان يشترك فى إقامته الأثرياء ثراء فاحشا(الطغاة) والفقراء فقرا مدقعا أعوان الطغاة) لأن الأولين يشترون الحرية والآخرين يبيعونها. إن روسو فى كل هذا لم يكن عاطفيا . ولا كان سفسطائيا كما وصفه الفقيه الفرنسى ديجى . بل كان عالما ذا منهج موضوعى عرف الحرية ، وأرسى قواعدها قبل أن يكتشف الناس تلك القواعد من خلال الممارسة بقرن ونصف أو أكثر . ولكن روسو قد تعرض أكثر من أى أحد غيره ، لنقد غير عادل من فقهاء القانون والفلاسفة المحدثين[٣٣] . ونضرب لهذا مثلين أحدهما من انجلترا والآخر من فرنسا .

يتهم الفيلسوف الانجليزى سير أرنست باركر ، روسو بأنه داعية للاستبداد فيقول [٣٤]أعلن روسو مفارقته الشهيرة : لما كان كل واحد سيعطى نفسه للجميع فإنه بذلك لا يعطى نفسه لأحد . وبعبارة أخرى يعطى كل واحد نفسه لنفسه ، فأنا أسلم نفسى كلها وأسلمها إلى ٩٩٩ شخصا آخر وإلى نفسى أيضا وأتلقى شذرة من سيادة المجتمع ، وفى نهاية الأمر لا أجد أمامى إلا أن أرى أننى جزء من ألف من حاكم طاغية ، ولكنى أيضا عبد كامل » فهل قال روسو هذا ؟... إن السير أرنست باركر يجزىء أقوال روسو وينتقى منها ما يشاء ليضعه مع هوبز فى منزلة واحدة . روسو قال جملة متصلة كاملة لا تقبل التجزئة أو الانتقاء ، ننقل نصها من الأصل الفرنسى .[٣٥] :

«Chucun se donnat á tous ne se donne á Presonne,et comme iln'y-Pas un associé sur lequel on n'acquiére le méme droit qu'on lui céde sur soi, on gagne l'equivalent de tout ce qu'on perd, et Plus de force Pour conserver ce qu'on a»

وترجمتها : « عندما يعطى كل واحد نفسه للجميع فإنه لا يعطيها

لأحد ، إذ مادام لا يوجد شريك لا يقتضى منه ذات الحق الذى أعطى له على الآخر ، فإننا نحصل على ما يعادل ما فقدناه زائدا قوة للمحافظة على ما لدينا » . فإذا طبقنا الأسلوب الرياضى الذى اختاره سير أرنست باركر فى مجتمع الألف نفس نجد أنه ، طبقا لما قال روسو ، يتنازل الفرد عن ٩٩٩ جزءا من حريته للمجتمع ويستبقى جزءا واحدا . ولما كان ذلك عاما بالنسبة للجميع فإنه يتلقى جزءا من كل واحد من الـ ٩٩٩ شخصا الذى تنازل لهم من قبل . فيجتمع له ٩٩٩ جزءا إلى الجزء الذى احتفظ به لنفسه فيكون قد استرد كامل حريته ولم يخسر شيئا . وكل هذا أسلوب رياضى فى إثبات قضية مجردة وليس وصفا لعملية مبادلة « تجارية » يتنازل فيها الفرد عن أغلب حريته ثم ينتظر أن يعود المقابل أو لايعود . لقد أراد روسو أن يثبت أنه حيث تكون السيادة للشعب فى المجتمع الديمقراطى لا يخسر أحد شيئاً . وينفى روسو بكل وضوح مسألة المبادلة بين الفرد والمجتمع فيقول فى موضع آخر من كتابه : « إن القول بأن الافراد إذ يدخلون فى عقد اجتماعى يقومون بأى تنازل حقيقى خطأ تماما » (الفصل الرابع - الكتاب الثانى) . إن الفقيه الفرنسى موريس ديفرجيه يقول : إن وجهه نظر روسو فى هذا « ديمقراطية أكثر ما يجب »[٢٦] ولكن سير أرنست باركر يجزىء ما قاله روسو ثم يدخل من عنده مقابلا للحرية يسمه « شذرة من السيادة » ، وهو تفسير أقل ما يمكن أن يقال فيه إنه متعسف .

المثل الثانى هى الفقيه الكبير ليون ديجى الذى يحظى بتقدير كبير فى الفقه العربى إلى درجة اقتراح ترجمة كتبه إلى اللغة العربية[٢٧] . هذا الفقيه الكبير ينقد جان جاك روسو بعنف ويصفه بالسفسطة .

يقول الفقيه الكبير فى الطبعة الثانية من كتابه (١٩٢٣) إن روسو هو الأب الروحى للطغاة وانه لا يتردد لحظة فى اخضاع حقوق الفرد لحق الدولة ويعترف لها بسلطة غير محدودة . ويستشهد على ذلك بما نقله من « العقد الاجتماعى » وتصرف فى نقله : « لا يوجد ولا يمكن أن يوجد أى قانون أساسى يعتبر ملزما للشعب كله فى مجموعه ولا حتى العقد الاجتماعى نفسه .. (مكان هذه النقط صفحتان أسقطها ديجى) .. ولما كان الشعب صاحب

السيادة لا وجود له خارج الأفراد الذين يتكون منهم فإنه لا مصلحة له ، ولا يمكن أن تكون له مصلحة خلاف مصلحتهم وبناء عليه فالسلطة صاحبة السيادة لا تحتاج إلى تقديم ضمان إلى رعاياها » (الفصل السابع - الكتاب الأول) . ثم يقول : إن هذا مجرد سفسطة لأن صاحب السيادة يتمثل حقيقة فى الأغلبية وأن ما صاغه روسو ينتهى إلى أن للأغلبية الحق المطلق بدون حدود فى قهر الأقلية وهو أمر لا يستطيع قبوله . ويضيف أن روسو قد قال : « لما كان التنازل قد تم بدون تحفظ فإن الاتحاد يكون أكمل ما يمكن أن يكون وليس لأى واحد أى حق قبل المجتمع لأنه إذا ظل للأفراد أية حقوق فإن كل واحد - لما كان هو الحكم لنفسه فى بعض المسائل - سرعان ما سيدعى أن له الحق فى أن يكون كذلك فى جميع المسائل ، ولو أن الأمر كذلك لكانت حالة الطبيعة ما برحت قائمة ولأصبح الاتحاد بالضرورة استبداديا أو بلا أثر » (الفصل السادس - الكتاب الأول) .ثم يستدرك ديجى فيقول إنه فى الفصل الرابع من الكتاب الثانى من « العقد الاجتماعى » وعنوانه « حدود سلطة السيادة » يقول روسو : « لقد أتفقنا على أن ما يتنازل عنه كل فرد من سلطة وملكية وحرية بمقتضى الميثاق الاجتماعى هو ذلك القدر الذى يلزم لخير الجميع » . ويقول ديجى أنه قد يبدو من هذا أن روسو يعترف بحقوق طبيعية للأفراد فى مواجهة المجتمع السياسى ولكن الأمر غير ذلك لأن روسو لم يلبث أن أضاف : « ولكن يجب أن نقبل أيضا أن صاحب السياده وحدة هو الحكم فى تقدير ما يلزم » وهو بذلك يعترف للدولة بسلطة غير محدودة على الفرد[٢٨]. ويعود الفقيه الكبير فى الطبعة الثالثة من كتابه (١٩٢٧) ليعترض على حق الأغلبية فى أن تحكم الأقلية ويقول : إن روسو قد انتبه إلى هذه المشكلة فقال : « قد يتساءل الإنسان كيف يمكن أن يكون الإنسان حرا ومرغما فى الوقت ذاته على الخضوع لإرادة ليست إرادته . كيف يكون المعارضون احرارا ويضطرون إلى قبول قوانين لم يوافقوا عليها ؟ » . ويجيب روسو : « إن السؤال سيىء الوضع . فالمواطن يوافق على جميع القوانين حتى تلك التى توضع رغما عنه وحتى تلك التى تعاقبه إذا جرؤ على خرقها . فالإرادة الثابتة لجميع اعضاء الدولة هى الإرادة العامة وبواسطتها يكونون مواطنين واحرارا . فعندما يقترح شخص قانونا

فى جمعية الشعب فإن ما يطلب إلى الناس ليس بالضبط هو ابداء رأيهم فى الموافقة عليه أم لا ، ولكن ما إذا كان يطابق الارادة العامة التى هى ارادتهم أم لا . وعندما يعطى كل واحد صوته فإنه يبدى رأيه فى هذا وبحساب الأصوات تتبين الارادة العامة . ومن ثم فعندما ينتصر رأى معارض لرأيي فإن ذلك لا يدل على أى شىء سوى أننى كنت مخطئا ، وإن ما أعتقدت أنه الإرادة العامة ليس كذلك » (الفصل الثانى - الكتاب الرابع) ويعلق ديجى على هذا بقوله إن السفسطة قد تجاوزت مداها وأن اضطرار روسو لكتابة مثل هذه الأشياء للدفاع عن نظريته يدل على أنها لا شىء[٢٩].

هذا هو ما قاله ليون ديجى ليثبت أن فلسفة روسو مناقضة للحرية . وهو يهمنا لأنه إذا كان روسو ، مثل هوبز من فلاسفة الاستبداد فلا مبرر لعرض نظريته فى الديمقراطية بعد ذلك ، لأن الديمقراطية كنظام تفترض الحرية كأساس تقوم عليه .

ولقد رد كاريه دى ملبرج على النقد الذى وجهه ديجى لروسو وقال إنه ينتهى إلى لا شىء إذا لاحظنا ملاحظة واحدة هى أن الإرادة العامة كما عرفها روسو تستمد وجودها واستمرارها من إرادة المواطنين أنفسهم . كل المواطنين وبالتالى كل واحد منهم . وهو ما يفهم مثلا من وصف روسو للقانون : « عندما يضع الشعب كله قواعد تطبق على الشعب كله ، فإنه إنما يتعامل مع نفسه ، وهكذا فإن ما تتعلق به القواعد الموضوعية يكون عاما مثل الإرادة العامة التى وضعته وهذا هو ما أسميه قانونا » (الفصل السادس - الكتاب الثانى) كما أن روسو لا يفهم الإرادة العامة إلا على أنها إرادة الكل . وهذا ما يبرر قوله : « المواطن يوافق على كل القوانين حتى تلك التى توضع رغما عنه » (الفصل الثانى - الكتاب السادس) . فما دامت القوانين - كما يقول روسو - ليست إلا « تسجيلا لإرادتنا » (الفصل السادس - الكتاب الثانى) فإن روسو لا يعترف بإمكان أن يخضع المواطن لقوانين لم يقبلها[٣٠].

ولكننا لا نستطيع أن نكتفى بهذا السرد . فلا يهمنا أن يكون ديجى خاطئا فى نقده لروسو بقدر ما يهمنا أن نؤكد مفهوم الحرية عند روسو .

ونحن نعتقد أن أول ما يؤخذ على ديجى هو استعماله تعبيرات روسو بعد اعطائها معانى من عنده . فالدولة التى ينقدها ديجى هى دولته هو ذات السلطة الايجابية التى قد تكون محدودة أو غير محدودة . كلمة « الدولة » عند روسو تعنى شيئا آخر ، ربما يكون العكس تماما ، إنه المجتمع المنظم ولكن فى حالة سلبية . يقول روسو : « بمجرد أن يتم عقد الاتحاد هذا يتولد عنه جسد معنوى وجماعى .. ويسميه أعضاؤه دولة Etatعندما يكون سلبيا ، وسيدا souverainعندما يتصرف إيجابيا كما يطلقون عليه فى مواجهة الهيئات الأخرى المماثلة Puissanceأما فيما يتعلق بالأعضاء المشتركين فإنهم يعرفون فى مجموعهم باسم « الشعب » ويطلق عليهم كأفراد « مواطنين » فى حدود مشاركتهم فى السلطة السيادية و « رعايا » باعتبارهم خاضعين لقانون الدولة . بيد أن هذه الألفاظ كثيرا ما يختلط بعضها البعض ، ويكفى أن نستطيع التمييز بينها عندما تستعمل فى معناها الدقيق (الفصل السادس - الكتاب الأول) . وقد استعمل روسو كلمة « الدولة » فى كل كتابه بهذا المعنى الذى حدده أى بمعنى مجتمع منظم . ونعتقد - بناء على هذا - أنه ليس من حق الفقيه الكبير ديجى - وهو ينقد روسو - أن يحمل كلماته أكثر مما أراد صاحبها ، وبالتالى فإن القول بأن روسو يعطى الدولة حقوقا غير محدودة لقهر الفرد أو الأقلية قول متعسف .

ثم نأتى إلى الحجة الأساسية التى يحتج بها ديجى . وهى نفاذ رأى الأغلبية على الأقلية .وقد يكون من المفيد أن نذكر أن ديجى ليس لديه أى تبرير لنفاذ رأى الأغلبية على الأقلية إلا « القوة » فعنده أن السلطة السياسية ليست إلا واقعة لا يمكن أن توصف بأنها مشروعة ، أو غير مشروعة أنها مجرد ناتج تطور اجتماعى كانت السلطة فيه دائما ، وفى كل مرحلة للأقوياء القادرين على فرض آرائهم على غيرهم . تقول : « إن هذه القوة المتفوقة قد اتخذت أشكالا عدة فآنا كانت مجرد قوة مادة . وآنا كانت قوة معنوية أو دينية ، وآنا قوة ذهنية ، وآنا (وهذا يحدث كثيرا) كانت قوة اقتصادية .. وأخيرا فإن هذه القوة المتفوقة قد كانت فى كثير من الأوقات وتتجه الآن فى كل مكان تقريبا إلى أن تكون قوة عددية » (٢١).

ويعتقد العميد ديجى أنه بذلك قد حل المشكلة فى حين أنه لم يفعل إلا أن تركها بدون حل تحت غطاء من الكلام المرسل المجرد من أية دلالة قانونية على الأقل . فإنه عندما يسند السلطة إلى قوة مادية أو معنوية أو ذهنية أو اقتصادية يكون اسناده قابلا للفهم . فهذا نفر يملك قوة قادرة على التأثير فى الغير وحمله على القبول أو اقناعه به . إنها قوة تنطوى على تهديد ضمنى بجزاء يمكن أن يقع بمن لا يقبل . قوة موجهة إلى خارج أصحابها أو يمكن أن توجه إذا لزم الأمر فهى تتضمن « سببا » لنشوء الالتزام بالطاعة . وهذا كله لا ينطبق على القوة العددية . فمليون شخص لا يمثل عددهم أى شىء يهم أى شخص آخر بله يحمله على أن يتبع الكثرة . فبالعدد وحده يستطيعون أن يبقوا إلى ما يشاء الله أغلبية قائمة منهم ، ولكنها غير متعدية ، وغير قادرة على التعدى إلى من هو خارجهم ، لابد ، إذن ، من أن يكون العدد منطويا على شىء آخر غير العدد ذاته . ولا نستطيع أن نعود فنقول أن يكون منطويا على قوة مادية أو معنوية أو دينية أو اقتصادية فرأى الأغلبية ينفذ لأن قوتها المادية أو المعنوية أو الدينية أو الاقتصادية « أكثر » من قوة الأقلية ، لأننا نكون بذلك قد أهدرنا القيمة العددية ذاتها ورجعنا إلى ما وراءها . لا يبقى إذن إلا أن يكون مصدر الالزام فى القوة العددية هو أنها مشروعة لأنها أغلبية . ويبقى السؤال لماذا تكون الأغلبية ـ لمجرد أنها أغلبية ـ مشروعة ، ويكون نفاذ رأيها واجبا على الاقلية بل ـ وكما يقول روسو ـ مقبولا من الأقلية إذ أن روسو ، على نقيض ديجى تماما ، يجعل من الرضا سببا للإلزام فى القاعدة القانونية .

إن هذا السؤال الذى قدم له جون لوك إجابة « عملية » كما هو الشأن فى كل أفكاره ، عندما قال : لأنه لا يمكن أن يتجه المجتمع إلا حسبما ترى الاغلبية فجعل نفاذ رأى الاغلبية قائما على أساس من الضرورة المادية ، وبالتالى لم يقل شيئا يصلح للمناقشة فى فقه القانون ، قدم له روسو ـ ولم يقدم له أى فيلسوف أو فقيه آخر غير روسو ـ الإجابة الوحيدة الصحيحة ، وهى إجابة لا نعتقد أن الفقيه الكبير ليون ديجى كان قادرا على الارتفاع إلى مستواها بالرغم من أن عالم البصريات العربى ابن الهيثم قد أرسى قاعدتها قبل روسو بقرون طويلة ، حين قال : « كل مذهبين مختلفين

أما أن يكونا أحدهما صادقا والآخر كاذبا ، واما أن يكونا جميعا كاذبين ، وإما أن يكونا يؤديان إلى معنى واحد هو الحقيقة فإذا تحقق البحث وأمعن فى النظر ظهر الاتفاق وانتهى الخلاف » .

القاعدة العلمية هى أن كل أمر له حقيقة واحدة ولو اختلف الناس فيه ، وعندما يختلفون لا يمكن أن يكون بينهم إلا رأى واحد صحيح ، أو لا يكون هناك رأى صحيح على الاطلاق . لأن وجود رأيين صحيحين فى أمر واحد ومختلفين فى الوقت نفسه تناقض مستحيل . ولكن كيف يمكن اكتشاف الرأى الصحيح . يقول روسو : « كثيرا ما يكون هناك فرق كبير بين إرادة الجميع والإرادة العامة . فهذه لا ترعى سوى الصالح المشترك ، وتلك ترعى المصلحة الخاصة وليست سوى مجموع الإرادات الخاصة . ولكن إذا نزعنا من تعبيرات هذه الإرادات المتفرقة الزيادات والنقصان ، وهو ما يهدم بعضه البعض ، فعندئذ لا يبقى لدينا سوى حاصل طرح الخلافات . وهذه هى الإرادة العامة . فإذا تداول الناس فى الأمور ، وكانوا على دراية كافية بها ،ولم تكن هناك وسيلة للاتصال بين المواطنين الواحد بالآخر ، فإن الإرادة العامة تنتج عن ذلك العدد الكبير من الخلافات الصغيرة وتكون القرارات التى يستقر عليها الرأى صحيحة دائما » . (الفصل الثالث ـ الكتاب الثانى) .

إذن : تطبيقا لما قاله روسو ، أن الصالح المشترك هو ما تعبر عنه الإرادة العامة . والإرادة العامة هى ذلك القدر المشترك من الرأى بين كل الآراء المختلفة التى تدرك الأمر إدراكا كافيا والتى كونها كل مواطن بعيدا عن تأثير أى شخص آخر . هذه هى مواصفات الإرادة العامة فى حقيقتها ، فيبقى أن نعرف كيف يكون رأى الأغلبية دليلا عليها ، أى كيف يكون رأى الأغلبية ملزما لأنه مطابق للإرادة العامة . يقول روسو : « عندما يقترح شخص قانونا فى جمعية الشعب فإن ما يطلب إلى الناس ليس بالضبط هو ابداء رأيهم فى الموافقة عليه أم لا ، ولكن ماذا كان مطابقا للإرادة العامة أم لا وبحساب الأصوات تتبين الإرادة العامة » (الفصل الثانى ـ الكتاب الرابع) . أذن فمصدر الألزام وشرعيته ليس القوة العددية . ان مصدره

ومصدر الشرعية هو الصالح المشترك الذى يتمثل فى الإرادة العامة . أما التصويت فهو طريقه لاكتشاف الإرادة العامة من خلال قانون معين . فإذا انقسم الرأى إلى أغلبية واقلية يؤخذ رأى الأغلبية من حيث هو دال على الإرادة العامة ، لأن الأصوات هى أدلة ، وأغلبية الأصوات تعنى أدلة أكثر على الحقيقة المراد اكتشافها . وعندما يؤخذ برأى الأغلبية يستمد القانون شرعية إلزامه ، لا من إرادة الأغلبية ، ولكن من إرادة الشعب كله كما تمثلها الإرادة العامة . ويصدق ما قاله روسو من أن « المواطن يوافق على جميع القوانين حتى تلك التى توضع رغما عنه » . لماذا ؟. يقول روسو لأنه « عندما ينتصر رأى معارض لرأيي فإن ذلك لا يدل على أى شىء سوى أننى كنت مخطئا وأن ما اعتقدت أنه الإرادة العامة ليس كذلك » . (الفصل الثانى ـ الكتاب الرابع) .وهكذا نرى أن عملية المناقشة وأخذ الآراء على القوانين ليست ـ عند روسو ـ صراع قوة عددية بين الأغلبية والأقلية التى تظهر ـ على أى حالة ـ إلا بعد انتهاء التصويت ، ولكن أسلوبا مشتركا لاكتشاف الحقيقة الواحدة للصالح العام الذى تعبر عنه الإرادة العامة فى نطاق التزام الجميع بنفاذها . ويترتب على هذا ، حتى بدون أن يذكره روسو ، أنه مادام رأى الأغلبية لا يتضمن فى ذاته قوة عددية ملزمة للأقلية وإنما يتضمن دليلا على أن القانون الذى حظى بموافقة الأغلبية مطابق للصالح العام الذى يستمد منه قوته الملزمة للكافة ، انه إذا تغيرت الأغلبية نفذ ايضا رأيها على أساس أن ما قدرته سابقا كان خطأ وأن ما أعتقدت أنه الإرادة العامة ليس كذلك ، وبالتالى يبقى المجال مفتوحا لتكشف الأقلية للأغلبية خطأها وتغيرها فى صالح رأيها ، ولكنها إلى أن تصل إلى ذلك يبقى رأى الأغلبية كافيا لإصدار القانون ونفاذه على الكافة . ويترتب على ذلك أيضا أنه ـ طبقا لروسو ـ لايمكن أن تقهر الأقلية بدون حدود لأن طريقة اكتشاف حقيقة الإرادة العامة فى ديمقراطية روسو ستصبح مفقودة . ان الذى لم يفطن إليه ديجى هو أن المبررات التى يقول بها روسو لنفاذ رأى الأغلبية هى التى تعطى الأقلية حرية البقاء والمعارضة .

أما ما يأخذه ديجى على روسو من أنه لا يعترف للأفراد بحقوق

طبيعية[٣١] فهو صحيح . وهو دليل آخر على سبق روسو لعصره فلعله الوحيد فى ذلك العصر الذى لم يقتنع بأن للإنسان حقوقا طبيعية سابقة على المجتمع المنظم . ولقد كان المشروع الأول لكتاب « العقد الاجتماعى » يتضمن فصلا طويلا عنوانه الأصلى « فى القانون الطبيعى وفى المجتمع العام » ، كان مقصودا به دحض فكرة القانون الطبيعى ، ولكن روسو لم يضمه إلى الكتاب الذى طبع[٣٢]. لأن كتاب « العقد الاجتماعى » المنشور ليس إلا جزءا مختارا من كتاب أكبر لم ينشر كما يقول روسو فى مقدمة كتابه الذى نشر .ولكن هذا لا يعنى أن روسو ينكر أن للإنسان حريات طبيعية ، وبالتالى يبيح قهره بدون حدود . كل ما فى الأمر أنه يقصر مصدر المشروعية على القانون فى المجتمع المنظم ، فالحرية الطبيعية المستندة إلى القوة الذاتية تتحول إلى حق فى الحرية يضمنه القانون ، والاستيلاء الذى كان فى المجتمع غير المنظم مجرد حيازة يتحول فى المجتمع المنظم إلى الملكية . لأن روسو كان يرى أن القوة لا تولد حقا قال : « لست أرى كيف يمكن لإثارها (القوة) أن تقترن بجزاء أخلاق . فالخضوع للقوى عمل من أعمال الضرورة وليس من أعمال الإرادة » ويقول : « إذا كان الإنسان مجبرا بالقوة على الطاعة فليست به حاجة للطاعة كواجب . وإذا لم يكن مجبرا على الطاعة بالقوة فلا يعود عليه أى التزام بالطاعة . ومن ثم فإن لفظ « حق » لايضيف كما نرى شيئا إلى فكرة القوة فهو لا يعنى هنا شيئا » (الفصل الثالث ـ الكتاب الأول) . ولسنا فى حاجة إلى الاشارة إلى أن روسو ينسف بهذه الكلمات البسيطة كل آراء ديجى التى ترتب آثارا مشروعة على القوة المجردة أى من حيث هى قوة منشئة للحق، وليست منفذة له. وعلى هذا لم يكن روسو يستطيع أن يعترف للأفعال المستندة الى القوة وحدها بأنها حقوق . وهى لا تكون حقوقا إلا إذا صادفها قبول إرادى ينشىء التزاما . قد يكون قبولا معاصرا لنشأة الحق ، كما فى العقود أو قبولا سابقا على نشأته كما هى الحال فى الالتزامات التى مصدرها القانون ذاته . وكل هذا لا يتحقق إلا فى مجتمع منظم حيث تتحول الحرية المجردة إلى حق فى الحرية . وروسو يطبق كل هذا فيقول : « إن ما يفقده الإنسان نتيجة للعقد الاجتماعى هو حريته الطبيعية وحقه غير المحدود فى الاستيلاء على ما يريد ، وما

يستطيع الحصول عليه ، أما ما يكسبه فهو الحرية المدنية وملكية كل ما فى حيازته . وحتى لا نتعرض للخطأ فيما يتعلق بهذه التعويضات ينبغى أن نميز بين الحرية الطبيعية التى يتمتع بها الإنسان والتى لا تحدها سوى قوة الفرد نفسه ، والحرية المدنية التى تحدها الإرادة العامة وأن نميز بين الحيازة التى تقوم على القوة المادية وحدها وحق الاستيلاء الأول وبين الملكية التى لا يمكن أن تقوم إلا على سند إيجابى » (الفصل الثامن - الكتاب الأول) . واضح من هذا أن روسو ، مع عدم اعترافه بأن للفرد « حقوقا » سابقة على التنظيم المدنى ، لايسلب الإنسان شيئا من الحرية الطبيعية التى هى مجرد استعمال لقوة مادية بل يحولها الى حق فى الحرية على الآخرين احترامه . وهل يقول فقهاء القانون فى القرن العشرين غير هذا ؟ .

الغريب أن العميد ديجى هو من أشد الفقهاء عداء لفكرة الحقوق الطبيعية التى يأخذ على روسو أنه لايحترمها فيصف نظريته بأنها نظرية استبدادية . يقول ديجى : « أن التأكيد بأن للإنسان ، لأنه إنسان ، منظورا إليه منفردا فى ذاته ، وفى عزلة عن الناس الآخرين ، أو فى حالته الطبيعية كما يقول تعبير القرن الثامن عشر ، له حقوق معينة متصلة بطبيعته كإنسان ، هذا التأكيد لا أساس له ، ولا يقوم على أى دليل مباشر . إنه فرض ميتافزيقى بحت عن جوهر الإنسان كما يقول المدرسيون . أن مثل هذا التأكيد كان يمكن أن يكون كافيا فى مرحلة المعتقدات الميتافزيقية . ولكن ليس فى عصر وضعى وعلمى Positiviste et scientifque مثل عصرنا أنه مجرد تعبير لفظى قد يرضى مؤمنا ، ولكنه مجرد من أية قيمة علمية »[٢١]. فما الذى يمكن أن يأخذه ديجى إذن على روسو إلا إنه فى منتصف القرن الثامن عشر كان قد سبق عصر العلم بتفكيره العلمى ؟ . ثم إلى أى شىء يسند ديجى قوة الالزام التى للقاعدة القانونية ؟ إنه يسندها إلى النظرية التى وضعته فى مركزه المرموق بين فقهاء القانون : نظرية التضامن الاجتماعى Solidarité socialel وملخصها ببساطة أن الناس يعيشون معا فى مجتمع لأن لهم احتياجات مشتركة ولهم احتياجات مختلفة . احتياجاتهم المشتركة تتحقق بأن يوحدو اكل امكانياتهم المشتركة فى سبيل تحقيقها . ومن ناحية أخرى فإن احتياجاتهم المختلفة تتحقق بتبادل الخدمات[٢٢] . هذا هو الاساس الذى

قدم عليه العميد ديجى كل بنائه الشامخ فى فقه القانون . وهو مأخوذ من روسو . قال « إذا كان تعارض المصالح الخاصة هو الذى جعل انشاء المجتمعات ضروريا فإن اتفاق هذه المصالح المختلفة هو الذى يجعل انشاءها ممكنا . إن العنصر المشترك فى المصالح المختلفة هو الذى يكون الرابطة الاجتماعية ولو لم يكن هناك قدر من الاتفاق بين المصالح لما وجدت مجتمعات إطلاقا (الفصل الأول - الكتاب الثانى) .

١٩ - النظام الديمقراطى :

جان جاك روسو ، هو فيلسوف الحرية بدون شك ، وإذا كان فقهاء القانون العام فى الربع الأول من هذا القرن لم يروه كذلك فلأن فلسفته كانت أسبق من عصرهم ، وهى فلسفة تكاد الآن - فى الربع الأخير من القرن العشرين - أن تكون سائدة ، ومع ذلك فاننا - نعتقد - أنه مايزال أمام البشرية شوط لتلتقى بجان جاك روسو إلتقاء كاملا . على أى حال ، فأن روسو ، على أساس مفهومه العلمى للحرية . أرسى قواعد صلبة للديمقراطية . نتتبعها بالرجوع إلى ما قال بدون إضافة من عندنا ولا استعارة من غيرنا .

أولا - المشكلة الدستورية :

« النظام الاجتماعى حق مقدس ، وهو بمثابة الأساس لكل الحقوق الأخرى ، بيد أنه لما كان هذا الحق لا يستمد من الطبيعة ، فلا بد أنه قام على اتفاقات » (الفصل الأول - الكتاب الأول) . « رغم أنها قد لا تكون أعلنت رسميا فهى لابد أن تكون واحدة فى كل مكان وأن يتم قبولها ضمنيا » (الفصل السادس - الكتاب الأول) . « ففى مثل هذه الحالة من السكوت العام يجب أن يؤخذ ذلك عى أنه موافقة من جانب الشعب » (الفصل الأول - الكتاب الثانى) و « إنى افترض جدلا أن الناس قد وصلوا إلى حد تغلبت فيه العقبات التى تحول دون الاستمرار فى حالة الطبيعة على القوى التى يستطيع كل فرد أن يستعملها بقصد الاستمرار فى هذه الحالة ، ومن ثم لم يعد استمرار حالة الطبيعة الأصلية ممكنا ... ولما كان الناس لا يستطيعون بأى حال خلق

قوة جديدة بل كل ما يستطيعونه هو أن يتحدوا ، ويسيطروا على تلك القوى التى لديهم فعلا فانه لا توجد وسيلة يستطيعون بها الابقاء على أنفسهم سوى الانضمام بعضهم إلى بعض وتوحيد قوام .. بيد أن المحافظة على الذات بالنسبة لكل فرد إنما تستمد أساسا من قوته الشخصية وحريته . فكيف إذن يقيدها دون أن يؤذى نفسه ويهمل تلك العناية الواجبة عليه نحو شئونه الخاصة فى الوقت ذاته ؟.. لابد من إيجاد نوع ما من الاتحاد فى شأن استخدام قوة المجتمع كلها فى حماية شخص كل عضو من أعضائه وممتلكاته وذلك بطريقة تجعل كل فرد - إذ يتحد مع اقرانه - إنما يطيع إرادة نفسه ويظل حرا كما كان من قبل . هذه هى المشكلة الاساسية » (الفصل السادس - الكتاب الأول) .

ثانيا - سيادة الشعب :

« كل واحد منا يسهم فى المجموع بشخصه وبكل ما لديه من قدرة ، تحت التوجيه الأعلى للإرادة العامة ، ونتلقى كذلك فى المجموع كل عضو بصفته جزءا لا يتجزأ من الكل ، وبمجرد أن يتم هذا يتولد جسد معنوى وجماعى بدلا من الأشخاص المستقلين لكل من المتعاقدين . وهو جسد مكون من الأعضاء بقدر ما يضمه من أصوات » . « كان هذا الشخص العام الذى يتكون بهذه الصورة فى اتحاد جميع الأشخاص يسمى فى الماضى مدينة Citéولكنه يسمى الآن جمهورية républiqueأو جسدا سياسيا corps Politiqueويسميه أعضاؤه دولة Etat عندما يكون سلبيا ويسمونه سيدا souverainعندما يتصرف إيجابيا .. أما بالنسبة للمجتمعين فيه ككل فهم الشعب «peuple»(الفصل السادس - الكتاب الأول) . « يتضح من الصيغة السابقة أن عقد الاتحاد ينطوى على التزام متبادل بين المجموع والأفراد ، وأن كل فرد كأنما يتعاقد مع نفسه ، ويترتب عليه التزام مزدوج بوصفه عضوا فى الشعب الذى له السيادة قبل الأفراد من المواطنين . وبوصفه مواطنا عضوا فى الدولة قبل الشعب الذى له السيادة » (الفصل السابع - الكتاب الأول) . « الشعب الذى له السيادة لا وجود له خارج الأفراد الذين يتكون منهم » (الفصل السابع - الكتاب الأول) . و « بمجرد أن يوجد للشعب سيد يفقد الشعب سيادته » (الفصل الأول - الكتاب الثانى) .

ثالثا ـ السيادة غير قابلة للتنازل :

« لما لم تكن السيادة سوى ممارسة الإرادة العامة فانها مما لا يمكن التنازل عنه .أن صاحب السيادة ـ ليس سوى كائن جماعى ـ لا يمكن أن يمثله غيره . فالسلطة مما يمكن نقله ولكن الإرادة لا يمكن نقلها . والواقع أنه إذا لم يكن من المتعذر أن تلتقى إرادة خاصة فى نقطة مع الإرادة العامة ، فإنه من المستحيل على الأقل أن يكون هذا الالتقاء ثابتا ومستمرا » . « وقد يستطيع من له السيادة أن يقول : أريد الآن ما يريده هذا الشخص أو ذاك على الأقل ما يقول هذا الشخص أنه يريده ، ولكنه لا يستطيع أن يقول أن ما سيريده هذا الرجل غدا سأريده أنا كذلك » . (الفصل الأول ـ الكتاب الثانى) .

رابعا ـ السيادة لا تتجزأ

« إن السيادة لا تتجزأ لنفس الأسباب التى تجعلها غير قابلة للتنازل لأن الإرادة أما أن تكون عامة وأما أن تكون كذلك . فهى اما إرادة الشعب فى مجموعة وإما إرادة جزء فقط . وفى الحالة الأولى تكون هذه الإرادة العامة المعلنة عملا من أعمال السيادة ولها أن تسن القوانين وفى الحالة الثانية ليست سوى ارادة خاصة أو عمل من أعمال الإرادة ولا تكون إلا مرسوما على أكثر تقدير » (الفصل الثانى ـ الكتاب الثانى) .

خامسا ـ سلطة التشريع

« عندما يضع الشعب كله قواعد تطبق على الشعب كله ، فإنه انما يتعامل مع نفسه وتكون العلاقة الناجمة عن ذلك علاقة الكل من زاوية بالكل أيضا من زاوية أخرى بدون أية تجزئة . وهكذا فإن ما تتعلق به القواعد الموضوعية يكون عاما مثل الإرادة العامة التى وضعته ، وهو ما أسميه قانونا ، وعندما أقول : إن هدف القانون عام دائما أعنى أن القانون يتناول الرعايا فى مجموعهم والتصرفات مجردة ولا ينظر ابدا إلى شخص بوصفه فردا ولا إلى تصرف معين بذاته ، ومن ثم يستطيع القانون أن يقرر

امتيازات ولكنه لا يستطيع أن يمنحها إلى شخص بالاسم » . « وعلى أساس هذه الفكرة يتضح فورا أنه لم تعد هناك حاجة للسؤال عمن له الحق فى سن القوانين حيث إنها من أعمال الإرادة العامة » (الفصل السادس - الكتاب الثانى) .« إن من يصوغ القوانين ليس له أى حق تشريعى أو يجب ألا يكون له مثل هذا الحق بل ان الشعب لا يستطيع أن ينفصل عن هذا الحق الذى لا ينتقل حتى لو أراد ذلك . لأنه بمقتضى الميثاق الأساسى ليس هناك ما يرتب التزاما على الأفراد إلا الإرادة العامة . كما لا يمكن التأكد ابدا أن إرادة خاصة تتطابق مع الإرادة العامة إلا بعد أن يدلى الشعب بصوته بحرية الفصل السابع - الكتاب الثانى) .

سادسا - استحالة التمثيل النيابى :

« لا يمكن أن يكون هناك تمثيل فى السيادة لنفس السبب الذى يجعلها غير قابلة للتنازل فهى تكون أساسا من الإرادة العامة ، والإرادة العامة لا يمكن تمثيلها اطلاقا فهى إما أن تكون هى نفسها أو تكون شيئا آخر . وليس هناك حل وسط . ومن ثم فإن مندوبى الشعب ليسو إلا مبعوثين فلا يستطيعون البت فى شىء بتا نهائيا

«les deputés - du PeuPle ne sont donc, ni ne Peuvent étre ses Représetants ils ne sont queses - commissaires, ils ne Peuvent rien conclure déﬁnitivement»

وكل قانون لم يصدق عليه الشعب بشخصه باطل وهو لا يكون قانون اطلاقا . ويعتقد الشعب الانجليزى أنه حر ولكنه مخطىء تماما ، فهو لا يكون حرا إلا أثناء انتخاب أعضاء البرلمان وبمجرد أن ينتهى انتخابهم يعود الشعب عبدا » . « فالقانون لما لم يكن سوى إعلان للإرادة العامة فإنه من الواضح أن الشعب لا يمكن أن يكون له نواب فيما يتعلق بالسلطة التشريعية » (الفصل الخامس عشر - الكتاب الثالث) .

سابعا - السلطة التنفيذية :

(أ) « إنى أوجه نظر القارىء إلى أن هذا الفصل (فى الحكم بصفه عامة) يجب

أن يقرأ بعناية لأنى لا أعرف كيف أجعل نفسى واضحا لمن لا يريد أن يركز انتباهه » (الفصل الأول ـ الكتاب الثالث) .

(ب) « ان السلطة التنفيذية لايمكن أن تخص المجموع بوصفه مشرعا أو معقد السيادة لأن هذه السلطة (التنفيذية) تتألف من أعمال خاصة فقط ، وهى أعمال لا تتم عن طريق التشريع ، وبالتالى لا تكون من اختصاص من له السيادة الذى لا يمكن أن تكون أعماله الا قوانين » (الفصل الأول ـ الكتاب الثالث) .

(ج) « إن الشعب لا يمكن أن يكون له ممثلون فيما يتعلق بالسلطة التشريعية ، ولكن من الممكن أن يكون له ممثلون ، ويجب أن يكون له ، فى السلطة التنفيذية التى ليست سوى إضافة القوة إلى القانون » (الفصل الخامس عشر ـ الكتاب الثالث) . « فما هى إذن الحكومة ؟ هى هيئة متوسطة تنشأ لتكون وسيلة للاتصال المتبادل بين الرعايا ومن له السيادة ويعهد إليها بتنفيذ القوانين وحماية الحرية المدنية والسياسية » . « وحتى لا نتوه وسط هذه الحدود المتعددة نكتفى باعتبار الحكومة جسدا جديدا داخل الدولة متميزا عن الشعب وعن صاحب السيادة[٢٦] ومتوسطا بينهما» (الفصل الأول ـ الكتاب الثالث) .

(د) « هناك بين الجسد السياسى والجسد الجديد فرق جوهرى هو أن الدولة توجد بذاتها بينما الحكومة ينشؤها من له السيادة ، ومن ثم فإن الإرادة السائدة للحكومة ليست أو لا يجب أن تكون إلا الارادة العامة أو القانون » (الفصل الأول ـ الكتاب الثالث) .

(هـ) « إن التصرف الذى ينشىء الحكومة ليس عقدا بل هو قانون ، وأن من عهد إليهم بالسلطة التنفيذية ليسوا سادة الشعب ، ولكن موظفيه ، فهو يستطيع أن يعينهم أو يعزلهم كما يشاء . أن الوضع بالنسبة اليهم ليس مسألة تعاقد بل مسألة طاعة وأنهم بقيامهم بالمهام التى تكلفهم بها الدولة إنما يؤدون واجبهم بوصفهم مواطنين دون أن يكون لهم أى حق فى المجادلة فى شروط هذا الأداء » (الفصل الثامن عشر ـ الكتاب الثالث) .

٢٠ ـ مشكلة الديمقراطية :

على هذا الوجه أرسى جاك روسو النظام الديمقراطي على أساس قاعدة ثابتة هي أن السيادة للشعب وحده . وأقام على هذه القاعدة ثلاثة أركان متكاملة : أولها : أن القانون هو صياغة الإرادة الشعبية العامة ، فحق التشريع للشعب وحده ، ثانيها : أن كل صياغة للإرادة الشعبية العامة هي قانون فليس للشعب اختصاص تنفيذي . ثالثها : أن الحكومة يعينها ويغيرها الشعب لتنفذ القوانين التي أصدرها فليس لها حق التشريع .

ولقد قال روسو : « إذا اخذنا تعبير الديمقراطية بمعناه الدقيق فإن الديمقراطية الحقيقية لم توجد أبدا ولن توجد » . ولكن هذا لا يعني أنه قد أقام نظاما اعترف باستحالة تطبيقه . لأن روسو كان يعني بهذه الجملة « الحكومة » أو السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية . فقد جاءت هذه الجملة في الفصل الرابع من الكتاب الثالث من « العقد الاجتماعي » في نطاق تقسيمه أنواع الحكومات إلى ديمقراطية وارستقراطية وملكية .وبدأ الفصل يقول : « إن من يضع القوانين هو خير من يعرف كيف تنفذ وتفسر . وبذلك قد يبدو أن ليس هناك أفضل من دستور تتحد فيه السلطتان التنفيذية والتشريعية ، بيد أن هذا الوضع بالذات هو ما يجعل الحكم غير ملائم من وجوه معينة ، لأن الأشياء التي يجب التمييز بينها تختلط وكون الحكومة ، ومن له السيادة شخصا واحدا لا يؤدي ـ بمعنى ما ـ إلا إلى حكم بلا حكومة . فليس من الخير أن يكون منفذ القوانين هو واضعها . ولا أن يشغل مجموع الشعب باله بالمسائل الخاصة على حساب السياسة العامة .. وإذا أخذنا تعبير الديمقراطية بمعناه الدقيق فإن الديمقراطية الحقيقية لم توجد أبدا ولن توجد لأنه مما يتعارض مع النظام الطبيعي أن يحكم الكثيرون ويحكم القليلون ولا يستطيع الإنسان أن يتصور الشعب منعقدا باستمرار للانقطاع للشئون العامة » . ولهذا رأى روسو انشاء حكومة تختص بالتنفيذ .

السيادة إذن للشعب ، ولأن له السيادة فإن إرادته هي القانون . هذا هو جوهر الديمقراطية كما كشفه روسو . ولكن روسو اذ كشف جوهر

الديمقراطية قد اثار مشكلتها . وهى ليست مشكلة مبدأ بل مشكلة نظام ، اذ بعد الاقرار بالسيادة للشعب تصبح المشكلة « كيف » يمارس الشعب هذه السيادة ؟ . وطبيعى أن تكون « كيف » هذه سؤالا فى القانون أن روسو الفيلسوف قد أنهى مهمته ونقل المشكلة الى أيدى رجال القانون ، بحيث أن الأجابة لا يمكن إن تكون : لأن هذا ممكن وهذا غير ممكن إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للامكان والاستحالة ، كما لا يمكن أن تكون الاجابة أن هذا أفضل وهذا أسوأ ، إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للأفضلية . فمن كل ناحية تقوم المشكلة الديمقراطية فى داخل النظام القانونى . ولا يمكن أن تحتمل اجابة فلسفية ، أو واقعية ، أو سياسية ، أو نفسية ، بل هى تتطلب اجابة قانونية لأنها تتعلق فى الأساس بقوة الالزام القانونى لفعل إرادى يقوم به أفراد الشعب .

أول إجابة طرحت هى : يمارس الشعب سيادته عن طريق التمثيل النيابى .

وهذا هو موضوع القسم الثانى من بحثنا .

هوامش الفصل الثالث

(١) Regine Bernoud op cit, p. 13 ets, Jaques drozop. citP .6 . ets

(٢) وماتزال المحاكم التجارية فى انجلترا تحمل هذا الاسم فيطلق عليها اسم Courts of piepowder .

(٣) كانت تلك الابراج تبنى فى أركان المدن وتحصن . ولما كان العرب يطلقون كلمة « برج » على البناء المحصن أو الأركان فنحسب أنها أحد المفردات العربية الكثيرة التى دخلت اللغات الأوروبية نتيجة للاحتكاك الحضارى .

(٤) نلاحظ هنا أن نشأة البورجوازية لم تكن نتيجة صراع داخلى فى المجتمع الاقطاعى بين طرفى علاقة الانتاج ، الاقطاعيين من ناحية والفلاحين من ناحية أخرى بل كان نتيجة صراع خارجى لعب فيه الانتصار الاسلامى الدور الحاسم . قارن نشأة البورجوازية صفحة ٢٠٧ من كتاب : V. Afanasyev, «Marxist Philosophy», 1963

(٥) بدأ أهم نزاع بين ملك فرنسا فيليب الجميل والبابا بونيفاس الثامن واستمر من ١٢٩٦ إلى ١٣٠٣ حول رغبة الملك فى فرض ضرائب على رجال الكنيسة لتمويل الحرب ضد انجلترا واحتجت الكنيسة بأن المسيحية تحرم المساهمة فى حرب ضد شعب مسيحى آخر وجمع موضوع النزاع بين الملك والبورجوازية فتحالفت وكسبت البورجوازية مكسبا جديدا يسلب رجال الدين الاختصاص بنظر المنازعات القضائية .

(٦) تحالف الطبقة الوسطى مع الملوك ـ فى البداية ـ هو النموذج الفرنسى . بعكس ما حدث فى انجلترا لظروف خاصة .

(٧) Iaferriére, op. cit., p. 266 ets

والدكتور محمد كامل ليلة « المبادىء الدستورية العامة » والمرجع التى أشار إليها صفحة ٢٤١ وما بعدها .

(٨) J .droz, Op . cit .,p .7 .

(٩) Gusdrof, op . cit ., P . 110 ets

(١٠) الدكتور عثمان خليل ، « القانون الدستورى » ١٩٥٦ صفحة ٤٧

(١١) J . Droz , op . cit ., P . 44

(١٢) أصبح لفكرة إلغاء السلطة تماما فلاسفة على رأسهم Proudhon فلسفة عرفت باسم الفوضوية لاشتقاقهاث

(١٣) C. Cusdorf, «Signification humaine de la liberé 1962 p. 128

(١٤) راجع الليبرالية كأساس للشرعية فى كتابنا « الطريق إلى الديمقراطية » ١٩٧٠ صفحة ٢١ وما بعدها .

(١٥) Jaques Droz, «Histoires des docrtrines Politiques», 1948,p.63 ets .Emile Mireaux, oP. cit., P. 10 et s.

(١٦) Georges Burdeau, «Traité de science Politique,» 2éd, t .5, P576

(١٧) Ademer Esmein, «Elements de droit constitutionnel» op . eit .t .1,P239. 118

(١٨) Paul Bastid, curs de droit constitutionnel,» 1960,P .118

(١٩) الفصل الثامن من الرسالة الثانية ، فقرة ٩٥ ، في العقد الاجتماعي» المرجع السابق صفحة ٢٤٤ ومابعدها ،

(٢٠) Adhemar Esmein, op. cit., t. i. p, 321

(٢١) الفقرة الأولى من الفصل الأول من الكتاب الأول من « العقد الاجتماعي » ، راجع الترجمة كاملة في كتاب « العقد الاجتماعي » المرجع السابق صفحة ٧٦ وما بعدها .

(٢٢) يقول ايسمان :

«Sans doute il fut conçu diversement, ce qui était inévitable Puisqu'il s'agissait au fond de comprendre et d'interpréter les leçons e les préceptes due la nature donne aux hommes» Elements de droit constitutionnels,8e ed. t. i, p. 296 ets

وراجع في النظريات المختلفة التي قامت على أساس القانون الطبيعي :

p. Bastid, «Cours de droit constitutionnel», p. 99 ets, Emile Mireaux, «Philosophie du libéralisme», p. 29, ets, Georges Gusdof, «Signification humaine de la liberté» p. 121, jaques Droz, «Histoires des doctrines politiques, p. 30 et s,

(٢٣) Jean Jacques Rosseau ولد في جنيف عام ١٧١٢ ولم ينتظم في أية مدرسة ، وهجره والده في سن العاشرة ، ومنذ ذلك الوقت عاش مشردا بمعنى الكلمة . التحق بأحد الأديرة عام ١٧٢١ ولكنه هرب منه ، حاول أن يعمل في أماكن كثيرة ومهن مختلفة ولكن مهنته التي كان يعتبرها أساسية هي تعليم الموسيقى وقد عمل فعلا أستاذا للموسيقى وألف عدة أوبرات دون أن يكون هو قد تعلم الموسيقى وبقى سنين طويلة بدون أي عمل في ضيافة أشخاص متعددين فاحترف القراءة . في عام ١٧٤٩ قرأ إعلانا عن جائزة لمن يكتب أفضل بحث في :« هل تفسد العلوم والفنون الاخلاق أم تنقيها » فكتبه عام ١٧٥٠ وحصل على الجائزة الأولى وبدأ نجمه في الصعود ، أعلى اشتهر فكريا لأنه ظل طوال حياته لايعبأ بالجانب المادى للحياة لأنه قد قرر « أن يبقى فقيرا » ونفذ قراره . نشر كتابه « العقد الاجتماعي » عام ١٧٦٢ فأصبح مطاردا حتى من وطنه جنيف التي أحرقت الكتاب فرد عليها بالتنازل عن جنسيته . لجأ فترة إلى منزل ميرابو الذي سيلعب دورا هاما في الثورة الفرنسية ثم لجأ إلى انجلترا فترة . مات غريبا عام ١٧٧٨ ولكن رفاته نقلت بعد الثورة إلى البانثيون Pantheon حيث يدفن عظماء الرجال في فرنسا .

(٢٤) انظر عرضا لآراء عدد من الفلاسفة المحدثين في نقد روسو ، الدكتور عبد الكريم أحمد ، « القومية والمذاهب السياسية » (رسالة دكتوراه) ، ١٩٧٠ صفحة ١١٦ وما بعدها .

(٢٥) مقدمة كتاب « العقد الاجتماعي » ، ترجمة عبد الكريم أحمد ، صفحة ٢٩

(٢٦) الترجمة التي جاءت في كتاب « العقد الاجتماعي » المرجع السابق ، صفحة ٩١ غير دقيقة في نظرنا ولا تؤدى المعنى الذى أراده روسو ، نصها : « أن من يهب نفسه للجميع لا يهب نفسه لأحد ، ولما كان أفراد الجماعة الاجتماعية لاتكسب من الحقوق على أى منهم إلا بقدر ما له من حقوق علينا تماما ما نكسبه يساوى كل ما نفقده بالضبط بالاضافة إلى ما نحصل عليه من قوة في المحافظة على ما لدينا » .

(٢٧) Maurice Duverger, op . cit., p. 71

(٢٨) الدكتور مصطفى كامل (رسالة) ١٩٣٩ .

(٢٩) «le régime démocratique et parlementaire» p. 54

Duguit, «Traité de droit constitutionnel», (éd 1923) t. 3. p. 572- 573

(٣٠) Duguit, idem (éd 1927), t. I. p. 583–584

(٢١)Caré de Malberg, «Contribution a la théorie generale de l'Etat» t,2, p. 154–155

(٢٢)Duguit,op. cit., (éd 1927) ,655–656

(٢٣)Duguit, op. cit., (1923) t, 3. p. 573

(٢٤)مقدمة « العقد الاجتماعي » المرجع السابق ، صفحة ٣٢

(٢٥)Duguit, op. cit., (1927) t. I.p. 209

(٢٦)Duguit, idem, p. 85–86

(م ٥ ـ التمثيل النيابي

(٢٧) ينبغي أن نذكر هنا ما قلناه من قبل عن دلالة التعبيرات التي يستعملها روسو كما حددها هو فالشعب هو جماع المواطنين . وصاحب السيادة هو الشعب ذاته منظورا اليه من حيث هو مشرع . والرعايا هم أفراد الشعب ذاته منظورا إليهم من حيث هم خاضعون للقوانين ، وفي كل الحالات ليس هناك تقسيم للشعب .

القسم الثانى

التمثيل النيابى

التمثيل النيابي[1]

٢١ - تمهيد :

يشير العلامة الفرنسى جورج بوردو فى موسوعته عن العلوم السياسية إلى الآية الكريمة : « والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون » (سورة الشورى : ٣٨) وإلى تفسير الامام ابن تيمية لها ، ليقول إن رئيس الدولة فى الاسلام ، مأمور بأن يشاور الشعب ، ويستشهد بهذا كدليل على قدم نظام التمثيل النيابى[2] . ولسنا نذهب إلى ما ذهب إليه الفقيه الفرنسى ، فإن تاريخ النظم الأوروبية هو تاريخ الصراع بين القوى الاجتماعية حول : من له سلطة التشريع ؟.. أو من له السيادة ليكون له - أيضا - سلطة التشريع ؟.. وهذه قضية محسومة فى الاسلام من حيث المبدأ ، أما التطبيق فهو متروك لجماعة المسلمين . فالحكم (السيادة) لله[3] ، والقانون من عنده (القرآن)[4] ، والشورى (الديمقراطية)[5] أمر واجب النفاذ ، أما كيف يكون كل هذا نظاما فتلك مسئولية المسلمين فى كل زمان وفى كل مكان[6] .

نعود إلى أوروبا .

انتهينا فى القسم الأول إلى أن مشكلة الديمقراطية ليست مشكلة « مبدأ » ولكنها مشكلة « نظام » . وأن السؤال الذى يعبر عن جوهر مشكلة الديمقراطية هو : كيف ، وإلى أى مدى ، يستطيع الشعب أن يحكم نفسه ؟ وقلنا إنالأجابة الأولى هى أن الشعب يحكم نفسه بوساطة ممثلين له ينوبون عنه ، وهذه هى نظرية التمثيل النيابى . ويسند الشراح عادة إلى هذا المبدأ عدة خصائص يقولون إنها مميزات له . منها : أن يكون ثمة برلمان منتخب من الشعب ، وأن يتم هذا الانتخاب دوريا ،وأن يكون البرلمان ممثلا للأمة كلها أو للشعب كله ومستقلا عن هيئة الناخبين . وينطبق هذا على البرلمان كله وعلى كل نائب فيه ، فالنائب وكل نائب وهو من ناحية ممثل للأمة أو للشعب وهو من ناحية أخرى مستقل عن الذين انتخبوه .

هذه الخصائص أو المميزات لنظام التمثيل النيابى يجمع عليها تقريبا فى الفقه الفرنسى والفقه العربى فى مصر . إلا أن الدكتور عبد الحميد متولى يضيف مميزا آخر ،

يقول إنه يفوت أغلب رجال الفقه المصرى ، ذلك هو : « أن يكون للمجلس النيابى بعض خصائص السيادة . بعبارة أخرى أكثر إيضاحا أنه يجب أن يتولى المجلس السلطة التشريعية أو على الأقل أن يشترك مع الحكومة فى قسط منها وإلا كان شورى »[٧] .
وقد يبدو هذا الرأى غريبا بعض الشىء نظراً لما هو مسلم ومستقر من أن الوظيفة الأساسية الأولى للمجالس النيابية هى التشريع . ومع ذلك فهو ليس غريبا تماما . أنه ـ فقط ـ يحول من الماضى . من النشأة البرلمانية للتمثيل النيابى . ولم يكن البرلمان مقترنا فى كل مراحل تطوره بالحق فى التشريع ، ولا كان فى كل مراحله مقترنا بالانتخاب ، ولا سيادة الأمة والشعب ، وإنما دخلت كل واحدة من هذه المميزات فى نطاقه وحولته إلى صورته النيابية المعاصرة فى مراحل تاريخية مختلفة ولأسباب مختلفة أيضا . ذلك لأن النظام البرلمانى نشأ تاريخيا ، فى مراحل سابقة على مبدأ النيابة ، إذ هو نظام إقطاعى الأصل ، نشأ وتطور من خلال الصراع على السلطة الاستبدادية بين الملوك والنبلاء والطبقة الوسطى (البورجوازية) ولم يصبح نيابياإلا فى منتصف القرن الثامن عشر .

لقد عرفنا من قبل نوع العلاقات العرفية ، الاجتماعية ، والاقتصادية التى كانت شائعة فى عصر الاقطاع وقلنا : إنها كانت نظاما ثلاثى القوى : النبلاء ورجال الدين والاقنان[٨] ، ثم أوضحنا كيف بدأت فى الظهور الطبقة الوسطى (البورجوازية) وأخذت تنمو اقتصاديا فتنمو حقوقا إلى أن أصبحت قوة اجتماعية ذات استقلال إدارى فى المناطق والمدن الحرة[٩] ، وفى ظل ذاك النظام الاقطاعى كان التكوين الاجتماعى تكوينا من « جماعات » متميزة بعضها عن بعض تنسب إليها الحقوق أو الالتزامات ككل . كانت فكرة الفرد والحقوق الفردية غيرمعروفة[١٠] وترتب على هذا أنه كلما كان الملك يرى التشاور فى أمر ، كانت كل طائفة تمثل فى الاجتماع بعدد منها . كانت تلك هى القاعدة : الملكية من ناحية و « ممثلون » للطوائف والجماعات من ناحية أخرى . ثم تطور الأمر بعد ذلك تطورا مختلفا فى انجلترا عنه فى فرنسا ، وأدى ذلك إلى نتائج ونظريات ، مختلفة ، إلى الدرجة التى قال عنها الفقيه ايسمان :

« لقد بدأت انجلترا بعد الفتح النورماندى بملكية تكاد تكون مطلقة ولربما كان ذلك هو الذى أدى إلى أن تنتهى فى القرن السابع عشر إلى ملكية نيابية ، فى حين أن فرنسا قد بدأت فى عهد الاقطاع بملكية تكاد تكون عاجزة ، وربما كان الملك هو الذى انتهى بها فى القرن السابع عشر إلى ملكية مطلقة[١١] .

وهكذا نرى أن النظام البرلمانى لم يكن خاليا من علاقة « التمثيل » لمنذ نشأة البرلمانات وهى تضم ممثلين لطوائف الشعب ، ولكنهم لم يكونوا نوابا والفارق بينهما

هو كيفية الاختيار ، ففى البدء كان الملوك هم الذين يختارون الممثلين ، ويدعونهم ويحددون موضوع المناقشة ، ويفضون الاجتماعات كما يشاءون . وقد تطور الأمر فأصبح اختيار الممثلين عن طريق الانتخاب . هذا الخلاف بين مصدر الحق فى التمثيل هو الذى يسمح لنا بأن نقول إن النظام كان فى البداية « تمثيلا برلمانيا » وأنه أصبح بعد ذلك « تمثيلا نيابيا » وهى تفرقة تسمح بها اللغة العربية التى تضع تحت تصرفنا كلمتين « تمثيل » و « نيابة » بدلا من الكلمة الفرنسية الواحدة représentation التى تؤدى المعنيين . ونعتقد أنه من حقنا الاستفادة من هذه الامكانيات اللغوية خاصة ، ونحن ندرس النظام النيابى من حيث تمثيله للشعب . ولا يغنى عن هذا أن نتحدث عن نظام برلمانى ، ونظام نيابى ، لأن النظام البرلمانى قد أصبح نيابيا . ولما كان التمثيل البرلمانى ، بالمعنى الذى حددناه قد نشأ واستمر فى انجلترا قبل أن يدخله التمثيل النيابى ، فى حين أن النظام الفرنسى ، بعد الثورة ، بدأ نيابيا وما يزال ، فإنا سنقسم حديثنا عن التمثيل النيابى إلى ثلاثة فصول ، ففى فصل أول نعرض لكيفية نشأة التمثيل النيابى فى كنف التمثيل البرلمانى فى انجلترا وفى الفصل الثانى نعرض التمثيل النيابى فى فرنسا باعتباره نموذجا لمبدأ التمثيل النيابى . ثم نتحدث فى فصل ثالث عن التمثيل النيابى فى مصر .

هوامش القسم الثانى

(١)راجع في مبدأ التمثيل النيابي : الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق صفحة ٥٨٤ وما بعدها ، والدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٥ وما بعدها ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ١٩٥٨ ،صفحة ١٧٢ وما بعدها ، والدكتور سليمان الطماوى « مبادىء القانون الدستورى المصرى » صفحة ٢٨٤ وما بعدها ، والدكتور عثمان خليل « الدستور المصرى » ١٩٥٦ صفحة ١٦٦ وما بعدها والدكتور سيد صبرى « حكومة الوزارة » صفحة ١٩٥ وما بعدها ، ورسالة الدكتور مصطفى كامل بالفرنسية

وفي الفقه الفرنسي راجع : «le régime démocratique et Parlementaire», 1939, p. 39 ets

A.Esmein, op cit., t. I. p. 86 ets. George Burdeau, «Traité de sience politique», t. 5. p. 275 ets, Carré de Malberg. «Contrbution á la théorie générale de l'Etat», 1922. t. 2., p. 199 ets, Bar thelemy et Duez, op. cit., p. 86 ets, I. duguit, «Traité de droit constitutionnel» 1923, t. p. ets, paul Bastid, «les équilibres constitutionnels», 195 p. 101 ets, Redslob, «le régime Parlementaire», 1924, p. 16 ets, et p. 156 ets,

والمراجع الأخرى التى سنشير إليها في الهوامش التالية .

(٢) وقد أخطأ العلامة الكبير في ذكر أرقام الآيات .

G. Burdeau, op. cit., p. 276.

(٣) « لله ملك السموات والأرض واليه ترجع الأمور » (الحديد : ٥) و« ما كان لبشر أن يؤتيه الله الكتاب والحكم والنبوة ثم يقول للناس كونوا عبادا لى » (آل عمران : ٧٩) و « إن الحكم إلا لله يقضى الحق وهو خير الفاصلين » (الانعام : ٥٧) « الاله الحكم وهو أسرع الحاسبين » (الأنعام : ٦٢) « أن الحكم لله » (يوسف: ٤٠) له الحق في الأولى والآخرة وله الحكم واليه ترجعون » (القصص : ٧٠) « ومن أحسن من الله حكما لقوم يوقنون » (المائدة : ٥٠) .

(٤)« إنا أنزلنا اليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله » (النساء : ١٠٥) « فاحكم بينهم بما أنزل الله » (المائدة : ٤٨) « وأن أحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم » (المائدة ٤٩) . « ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون » (المائدة : ٤٥) « ذلك حكم الله يحكم بينكم والله عليم حكيم » (الممتحنة : ١٠) .

(٥) « فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر (سورة آل عمران : ١٥٩) .

(٦)« لكل أجل كتاب » (الرعد : ٣٨) أى لكل وقت حكم يقتضيه اصلاح البشر (المصحف المفسر : محمد فريد وجدى) .

(٧) الدكتور عبد الحميد متولى ، «الوسيط في القانون الدستور » ١٩٥٦ ، صفحة ١٧٢ .

(٨) صفحة ٢٧ فقرة ١١

(٩) صفحة ٤١ فقرة ١٤

(١٠) G. Burdeau, op. cit., p. 278

(١١) Esmein, op. cit., p. 37 بعد وفاة الامبراطور شارلمان قسمت الامبراطورية بين ورثته وكان ذلك هو منشأ الملكيات وبدء الصراع بين الملوك وبين البابا من ناحية وبينهم وبين أمراء الاقطاع من ناحية أخرى وانتهى بانتصار الملكية على الطرفين .

الفصل الأول

التمثيل البرلمانى (انجلترا)

٢٢ ـ نشأة البرلمان الانجليزى :

غزا وليم الفاتح ، دوق نورماندى ، الجزر البريطانية عام ١٠٦٦ ، فصادر الأراضى ووزعها على أتباعه . ثم سمح لمن صودرت أرضه من السكان الأصليين بأن يعود إلى شرائها وابتكر لذلك حيلة اقطاعية تماما . الثمن يدفع على أنه غرامة . ثم تعود الأرض من التاج إلى صاحبها مقابل الالتزام بالخدمة لدى الملك طبقا لقواعد العرف الاقطاعى الذى عرفناه .. وهكذا تكونت طبقة من ملاك الأراضى وحائزيها – Tenants - in chiefالذين يقسمون يمين الولاء للملك . بالاضافة إلى أولئك كان للملك أعوانه الذين يجمعون له الضرائب ويقودون الفرق المحلية فى القتال ويرأسون محاكم المقاطعات ، وكان الملك يختارهم ممن يثق فيهم وأطلق عليهم اسم chireffsوحين كان الملك يريد أخذ رأى أولئك فى أمر (غالبا ما كانت الرغبة فى الحصول على الأموال) كان يدعوهم إلى الاجتماع فتكون بذلك المجلس الكبير .

ونلاحظ هنا أن فكرة التمثيل قائمة ولكن فكرة النيابة لا وجود لها . فالملك هو الذى يدعو ، وأعضاء المجلس محددون منذ البداية بعلاقاتهم بالأرض ووظائفهم فى المقاطعات ، والرأى استشارى ، والشعب غائب ، ومع ذلك فإن ايسمان يقول : إن النظام البرلمانى فى انجلترا كان نظاما نيابيا منذ الفتح النورماندى ، وأن اعضاء المجلس الكبير كانوا

يمثلون الأمة[1] وهو فى هذا لا يأتى بوقائع تاريخية جديدة ولكنه يفهم التاريخ طبقا لنظريته فى التمثيل النيابى التى سنلتقى بها فيما بعد .

وفى عهد هنرى الثانى (١١٥٤ - ١١٨٩) تكررت دعوة المجلس الكبير للانعقاد ولأخذ رأيه فى فرض الضرائب اللازمة لتمويل الحروب الصليبية ، هنا فقط نلتقى بفكرة أولية بدائية للتدخل الشعبى فى شئون الحكم . فقد طلب هنرى الثانى فرض ضريبة عشرية ووافق المجلس على أن يكون تقديرها بواسطة هيئة من المحلفين . ثم تكرر هذا بالنسبة لتقدير الضرائب فيما بعد فأصبح المحلفون هم الجيران[2] .

ولما تولى الحكم الملك جان سان تير Jean sans terre (١١٩٩ - ١٢١٦) وإراد أن يكون جيشا من المرتزقة ثار النزاع بينه وبين الاشراف ورجال الكنيسة وانتهى الصراع بصدور العهد الكبير nagna carta عام ١٢١٥ الذى كا تضمن شروطا تحد من استبداد الملك تضمن أيضا شروطا تحد من استبداد الاشراف والنبلاء بالشعب ، وكان الملك هو الذى اشترط هذا[3] وهو شرط يشير بوضوح إلى اتجاه الملك إلى البحث عن قوة أخرى يواجه بها الأشراف ورجال الكنيسة . وقد تم هذا فى عام ١٢٥٤ حين دعا الملك هنرى الثالث فارسين عن كل مقاطعة للحضور مع رجال الدين والأشراف . وتكرر هذا فى عام ١٢٦١ و ١٢٦٤ ثم استقر وأصبح لكل مدينة town أو بندر baurrough ، وهى مؤسسات الطبقة الوسطى ممثلون فى البرلمان .. على هذا الوجه انعقد البرلمان النموذجى عام ١٢٩٥ يضم ممثلين للأشراف ورجال الكنيسة والبورجوازية . مع ملاحظة أن قطاعا متناميا من أبناء الاشراف كان ينضم إلى البورجوازية تحت تأثير نظام الإرث الانجليزى الذى يقصر الميراث على الابن الأكبر[4] . وسرعان ما كون الاشراف ورجال الكنيسة (الذين سينسحبون فيما بعد) كتلة متفقة فى التفكير والاتجاه والمصالح ..وكونت البورجوازية وصغار النبلاء وممثلى المقاطعات كتلة أخرى . وفى ١٣٥١ انقسم المجلس إلى مجلسين . مجلس العموم ومجلس اللوردات[5] .

هكذا دخلت الطبقة الوسطى (البورجوازية) فى انجلترا ميدان السلطة من الباب الملكى . وكانت على استعداد كامل لأن تمنح الملك أية سلطة يريدها مادام يحقق لها الاستقرار والهدوء الذى يتطلبه النشاط التجارى ، ولا يسرف فى فرض الضرائب(٦) . ولكن هذا ذاته كان فاتحة الصدام بينهـا وبين الملوك من أسرة تيودور وستيوارت . ولكن البورجوازية كانت تملك السلاح الاقوى . كان الملك يملك السيادة وكانت هى تملك المال ، وبينما كان للملك حق التشريع لم يكن لها إلا حق الالتماس right of petition ولكنها استطاعت أن تستغل حاجة الملوك إلى أموالها لتحول الالتماسات التى تقدمها إلى قوانين ، واستقر هذا الحق لمجلس العموم منذ عهد هنرى السادس ، وبذلك أصبح البرلمان شريكا للملك فى حق التشريع بطريق غير مباشر ، انتهى الأمر على أثر ثورة ١٦٨٨ ، بأن أصبح البرلمان هو صاحب الرأى النهائى فى صدور القوانين فكسب نهائيا السلطة التشريعية .

٢٣ ـ حق الانتخاب :

• يرجع فقيهنا العربى الدكتور سيد صبرى ثورة ١٦٨٨ إلى أسباب يركز منها على سبب دينى هو أن جيمس الثانى آخر ملوك أسرة ستيوارت (١٦٨٥ ـ ١٦٨٨) قد أصدر قانون التسامح الدينى الذى أثار عاصفة السخط بين البروتستانت ، وأدت إلى عزله(٧) . ولكن هارولد لاسكى الفيلسوف الانجليزى ، يرجعها إلى سبب آخر فيقول : « إن ملوك أسرة ستيوارت عرقلوا سبل التجارة بالاحتكارات التى منحوها لأفراد بطانتهم ، كما سمحوا لانجلترا بأن تجرى وراء عجلة أسبانيا أولا وبالتالى وراء عجلة فرنسا .. فكسدت التجارة وأدى تعاقب الحروب إلى زيادة الضرائب فتحولت البورجوازية ضد الملوك مما أسفر فى النهاية عن الثورة »(٨) . ولسنا فى شك من صحة الرأى الثانى . الدليل على هذا أنه عندما خلع البرلمان جيمس الثانى واستدعى وليم أورانج لتولى الملك قدم إليه فى ١٣ فبراير ١٦٨٨ وثيقة الحقوق Bill of rights لتكون أساس الحكم . الشروط الأساسية فى تلك الوثيقة كانت متصلة بحماية المصالح

الاقتصادية للطبقة الوسطى فلا يخول للملك تأجيل القوانين أو تأجيل نفاذها (المادة ١) ولا مخالفتها (المادة ٢) ولا رفع سعر الضرائب أوفرضها بدون موافقة البرلمان (المادة ٤) ولا الاحتفاظ في وقت السلم داخل المملكة بجيش دائم إلا بموافقة البرلمان (المادة ٦) . وهكذا كانت تلك الوثيقة تنازلا من الملك عن أغلب سلطاته للبرلمان ، ولم تكن وثيقة دينية ولا كانت وثيقة ديمقراطية . ومن ناحية أخرى فأن المذهب البروتستانتى الذى كان سائدا فى انجلترا هو وليد حركة الاصلاح الدينى التى قادها مارتن لوثر واستبدل فيها بالحق الألهى حكم العقل فى تفسير النصوص الدينية . فهو مذهب متسق مع فلسفة الطبقة الوسطى الليبرالية ، وهو أقرب إلى التسامح الدينى من الكاثوليكية . ولهذا لا يبدو معقولا - عندنا - أن تكون ثورة البورجوازية ضد الملكية فى عام ١٦٨٨ رفضا للتسامح الدينى . الأقرب إلى الصحة فيما نعتقد أن البورجوازية الانجليزية قد استغلت الخلاف الدينى لتتخلص من أسرة ستيوارت التى لا تتفق اتجاهاتها مع مصالحها الاقتصادية .

على أى حال ، فإن دخول الطبقة الوسطى (البورجوازية) إلى البرلمان وتزايد سيطرتها ونفوذها وانتصارها أخيرا على الملكية فى ثورة ١٦٨٨ قد أدى إلى تطور كبير فى نظام التمثيل البرلمانى واقترب به من نظام التمثيل النيابى وذلك على الوجه الآتى .

أولا : إن الانتخاب ، كوسيلة تمثيل ، أصبحت ضرورية لاختيار ممثلين عن الطبقة الوسطى بالذات . فبينما لم تكن ثمة أية صعوبة فى أن يختار الملك من يدعوه من الأشراف والنبلاء وكبار رجال الدين المعروفين بأشخاصهم وامتيازاتهم ووظائفهم ، كانت دعوة المدن والمقاطعات لايفاد ممثلين عنها تتطلب طريقة لاختيارهم ، وهكذا نجد قانونا قديما صادرا عام ١٤٢٩ يقرر مبدأ الانتخاب لاختيار أولئك الممثلين. ولم يكن الانتخاب عاما . كان فى المقاطعات مقصورا على من يملك أو يحوز حيازة دائمة viager أرضا تدر دخلا سنويا لا يقل عن أربعين شلنا . أما فى المدن Bourgs فقد كان حق الانتخاب يتنوع تبعا للعرف والامتيازات الممنوحة

لكل مدينة وفي كل الحالات كان مقصورا على « المواطنين النشطين » أو أرباب العائلات ، وكانت الملكية ودفع الضرائب هما المقياس لنشاط المواطنين(١) . وعلى هذا الوجه كانت كل مدينة أو مقاطعة تختار مندوبين اثنين منها يمثلانها في مجلس العموم .

ثانيا : إن هذا التمثيل « النيابي » كان يأخذ شكل الوكالة الالزامية mandat impératif المعروفة - الآن - في القانون المدني . فكانت كل مدينة ومقاطعة تزود مندوبيها بتعليمات محددة عند ذهابها إلى مجلس العموم ، وكانت في المقابل تتحمل نفقات ذهابها واقامتها وعودتها من لندن ، وأن يقدما عن مهمتها حسابا . فلما طالت مدد انعقاد البرلمان ضاق الممولون بتكاليف مندوبيهم ، فانقطعوا عن امدادهم بنفقاتهم فانقطعت التبعية النيابية (الوكالة) تبعا لانقطاع التبعية الاقتصادية ، وبالتالي لم يعد الممثلون وكلاء بل أصبحوا نوابا ، وتحرروا من تقديم حساب للناخبين وأصبحوا مستقلين .

ثالثا : إن حصول البرلمان على حق المساهمة في السلطة التشريعية قد وضع أعضاءه أمام مسئولية الدفاع عن مصالح عامة ، بحكم أن القوانين عامة . فلم تعد وظيفتهم مقصورة على مصالح المدن أو المقاطعات التي يمثلونها ، وبذلك كسب النظام البرلماني إحدى الخصائص المعروفة الآن : وهي إن كل نائب يمثل الشعب كله وليس ناخبيه فقط(١) .

وقد بقي النظام البرلماني في انجلترا يأخذ بتقييد الحق في الانتخاب على هذا الوجه حتى عام ١٨٣٢ ، حيث صدر أول قانون للإصلاح الانتخابي .

٢٤ - الفصل بين السلطات :

غير أن أهم آثار ثورة ١٦٨٨ ، في نظام الحكم في انجلترا ، كان مبدأ الفصل بين السلطات . هذا المبدأ لا يستند فقط إلى وثيقة الحقوق التي قبلها وليم أورانج كأساس لتنظيم السلطة ، بل يعتمد - ربما أكثر من هذا - على ظروف توليه الحكم . ذلك أن البرلمان هو الذي اختار وليم أورانج وولاه العرش بشروطه . وقد غير هذا الحديث من مفهوم الملكية ذاتها . فلم يعد الملك سيدا ولا صاحب سيادة في الدولة بل أصبح عضوا أو جهازا من أجهزة إدارتها .وكان طبيعيا أن تتغير اختصاصاته وسلطاته تبعا لهذا المفهوم

الجديد ، ولما كانت تصرفات الملك ، منذ عهد قديم ، مرتبطة بموافقة مجلسه الخاص فقد ترتب على هذا اعتبار أعضاء هذا المجلس (الوزراء) مسئولين عن تلك التصرفات أو بعبارة أخرى أصبح مقررا أنه لا يجوز تعيين وزراء لايكونون حاصلين على ثقة البرلمان ، وأصبح هذا القيد على سلطة الملك خلال قرنين من التطور ، أحد معالم النظام البرلماني[١١] نقول خلال قرنين لأنه لم يكن مقطوعا به في البداية ، وقد حدث أكثر من مرة أن احتفظ بعض الملوك بوزرائهم بالرغم من البرلمان[١٢] .

يقول ماى هولاند May Holland في كتابه في تاريخ الدستور الانجليزى عن تلك الفترة : « صحيح أن سلطات التاج قد أصبحت يمارسها وزراء مسئولون أمام البرلمان ، ولم يعد مجلس العموم مقيدا بالامتيازات الملكية ، ومع ذلك فقد كانت امكانيات الملك من الكثرة والمقدرة على التأثير إلى درجة أنه لمدة قرن بعد الثورة كانت متغلبة على أكثر عناصر الدستور شعبية أن البرلمان الذى لم يكن يمثل الشعب إلا تمثيلا يكاد يكون اسميا ، وكان متحررا إلى حد بعيد من قيود الرأى العام - الذى لم يكن قد وصل بعد إلى تكوين معقول أو مناسب - كان يعبر عن آراء الحزبين المتنافسين أكثر مما يعبر عن مصالح الشعب ، أن تلك المؤسسة الشعبية التى كانت قائمة من أجل الحد من سلطات التاج ، قد كسبها التاج الى جانبه ، وشاركت من خلال تأييده ، في سيطرته . لقد أصبح التاج يحكم بصعوبة أكثر من قبل ، واصبح مضطرا الى استخدام كل امكانياته للاحتفاظ بسلطاته ، ومع ذلك فقد بقيت سلطته كاملة كما كانت من قبل[١٣] .

٢٥ - جون لوك :

فى عام ١٦٩٠ بعد نجاح الثورة واستقرار الحكم على القواعد التى أوضحناها نشر الفيلسوف الانجليزى جون لوك كتابه « رسالتان فى الحكم «Two treatises on governement» يهمنا منه الرسالة الثانية . وأول ما يهمنا منها أن الدفاع الفكرى عن النظام البرلمانى قد جاء تبريرا لنظام قائم فعلا . ولم يكن النظام القائم تطبيقا لفكرة سابقة عن الديمقراطية ، وبالتالى فإن صحة آراء لوك ، أو حجيتها مقصورة على الواقع الانجليزى فى النصف الأخير من القرن السابع عشر . أن هذا لا يعنى أن ما قاله أصبح باليا مع الزمن ، وفقد صلاحيته ، ولكن يعنى تماما أن جون لوك فيلسوف النظام

البرلماني لم يكن يقدم حلا لمشكلة الديمقراطية . وفى هذا يختلف اختلافا تاما عن جان جاك روسو . ولهذا لم نتحدث عن لوك حيث تحدثنا عن روسو لأنه لم يأت من عنده الا بما جاء به النظام البرلماني فهو على وجه جزء من دراسة هذا النظام .

بعد هذا نرجع إلى ما كتبه جون لوك مباشرة بدون إضافة - أية إضافة - لا من عندنا ولا من عند غيرنا . كما فعلنا عند حديثنا عن روسو ، ولما كان لوك كغيره من فلاسفة « العقد الاجتماعى » له تفسير للتاريخ الذى انشأ المجتمع المدنى (الدولة) فاننا سنتجاوز هذا الجانب ، ونركز على ما يمس جانب التنظيم الداخلى للسلطات فى المجتمع المدنى ، ونعيد ترتيب الأفكار المتداخلة فى كتاب لوك ، الرسالة الثانية[11] ، التى عنوانها : « مقال فى النشأة الحقيقية للحكم المدنى ومداه ، وأهدافه » .

(أ) القانون الطبيعى :

« إن حرية الانسان الطبيعية هى ألا يكون خاضعا لأية قوة عليا على الأرض وإلا يقع تحت إرادة أى انسان أو سلطة تشريعية ولا يكون لديه سوى قانون الطبيعة قاعدة يعمل بها » (الفصل الرابع فقرة ٢٢) . « ولما كان الانسان قد ولد - كما أثبتنا من قبل - وله حق كامل فى الحرية وفى التمتع بلا قيود بجميع حقوق ومزايا قانون الطبيعة فى مساواة مع أى شخص آخر ، أو أى عدد من الأشخاص فى العالم فإن له بالطبيعة الحق ، ليس فى المحافظة على ما يملكه ، أى حياته وحرياته وممتلكاته ، ضد اعتداء الآخرين أو محاولاتهم العدوانية فحسب ، بل له أيضا الحق فى أن يحاكم الآخرين على خرقهم هذا القانون ومعاقبتهم بما يعتقد أن جريمتهم تستحقه من عقاب حتى بالموت نفسه » (الفصل السابع فقرة ٨٧) . ذلك لأن هناك عدة أمور لا تتوافر فى حالة الطبيعة :

« أولها : لا يوجد قانون قائم ومستقر ومعروف يحظى بالقبول العام بوصفه معيار الصواب والخطأ والمقياس المشترك الذى على أساسه يحكم فى كل الخلافات التى تقوم بينهم ، لأنه رغم كون قانون الطبيعة واضحا ومفهوما

لجميع المخلوقات العاقلة فإن الناس ، لتحيزهم لمصلحتهم الخاصة ولجهلهم بهذا القانون لايتوقع منهم الاعتراف به كقانون ملزما لهم فى تطبيقه على قضاياهم الخاصة » (الفصل التاسع فقرة ١٢٤) .

« ثانيها : لا يوجد فى الطبيعة قاض معروف غير متحيز لديه سلطة الحكم فى جميع الخلافات طبقا للقانون المقرر ، لأنه لما كان كل واحد فى تلك الحالة قاضيا ومنفذا لقانون الطبيعة فإن الانفصال وحب الانقسام قمينان - والناس متحيزون لأنفسهم - بأن يدفعانهم إلى المغالاة ، كما يجعلهم الاندفاع الشديد - فيما يتعلق بقضاياهم ، والاهمال وعدم المبالاة بقضايا الغير - يخطئون ويقصرون فى حق غيرهم » (الفصل التاسع فقرة ١٢) .

« ثالثها : كثيرا ما لاتوجد فى حالة الطبيعة القوة التى تدعم الحكم وتؤيده عندما يكون سليما وتعمل على تنفيذه كما يجب . فإن أولئك الذين يعتدون ظلما نادرا ما يتراجعون عن ظلمهم ما استطاعوا إلى ذلك سبيلا بالقوة . وكثيرا ما تجعل هذه المقاومة العقاب خطرا وقاضيا على من يحاولون توقيعه » . (الفصل التاسع فقرة ١٢٦) .

(ب) التنازل للمجتمع :

هكذا رغم كل الميزات التى يتمتع بها الجنس البشرى فى حالة الطبيعة سرعان ما ينساق الناس إلى تكوين المجتمعات لأن وضعهم يبقى سيئا طالما استمروا فى الحالة الأولى » (الفصل التاسع فقرة ١٢٦) . و « لأن المجتمع السياسى لا يمكن أن يقوم أو يقيض له البقاء إلا إذا كان لديه فى ذاته سلطة المحافظة على الملكية ، ولهذا الغرض يكون لديه سلطة عقاب الجرائم التى يرتكبها أى فرد فى المجتمع ، فهنا - وهنا فقط - يوجد المجتمع السياسى ، حيث تنازل كل فرد فيه عن سلطته الطبيعية وسلمها للمجتمع » (الفصل الرابع فقرة ٨٧) . « إن السلطة العامة للمجتمع كله فوق كل إنسان يضمه هذا المجتمع ، والغرض الرئيسى من هذه السلطة هو سن القوانين لكل من يعيشون فى ظله ، وهى قوانين يجب علينا فى هذه الحالة أن نطيعها » (هامش الفقرة ٨٧) .

(جـ) الليبرالية :

« تنازل كل فرد عن سلطته الطبيعية وسلمها إلى المجتمع فى جميع الحالات التى لا ينكر عليه فيها حق الالتجاء الى القانون الذى يضعه المجتمع لحمايته . وهكذا بعد استبعاد الحكم الشخصى لجميع الأفراد بصفتهم الشخصية يصبح المجتمع هو الحكم على أساس قواعد غير متحيزة وتطبق على جميع الأفراد » (الفصل السابع فقرة ٨٧) و « بذلك يعطى المجتمع أو المشرع - وهو نفس الشىء هنا - الحق فى سن القوانين له بما يتطلبه الصالح العام للمجتمع والذى يجب عليه المعاونة فى تنفيذها كما لو كان واضعها وبذلك يخرج الناس من حالة الطبيعة الى المجتمع المنظم » (الفصل السابع فقرة ٨٨) .

(د) حكم الأغلبية :

« عندما يكون أى عدد من الناس مجتمعا بموافقة كل منهم فإنهم بذلك قد جعلوا هذا المجتمع جسدا سياسيا لديه سلطة التصرف باعتباره جسدا واحدا . ولا يكون ذلك إلا بارادة الأغلبية وقرارها . لأنه لما كان المجتمع يقوم على قبول كل فرد فيه ، ولما كان المجتمع جسدا واحدا ، لابد أن يتحرك فى اتجاه واحد ، فمن الضرورى أن يتجه الجسد فى الاتجاه الذى تدفعه إليه القوة الأكبر ، وهى ما تقبله الأغلبية ، وإلا كان من المستحيل أن يعمل أو يستمر جسدا واحدا ، أى مجتمعا واحدا ، كما اتفق على ذلك جميع الأفراد الذين اتحدوا فيه ، ومن ثم كان كل واحد ملزما بأن يشمله ما تقبله الأغلبية » (الفصل الثامن فقرة ٨٧) . « وهكذا فإن كل إنسان بقبوله مع الآخرين تكوين جسد سياسى واحد فى ظل حكومة واحدة يرتب على نفسه التزاما قبل كل شخص فى هذا المجتمع بأن يخضع لقرار الأغلبية ، وبأن يشمله هذا القرار » (الفصل الثامن فقرة ٩٧) . فأنه إذا لم يؤخذ قرار الأغلبية عقلا على أنه تصرف المجموع كله ، ويشمل كل فرد فيه ، فما من شىء يمكن اعتباره تصرف المجموع إلا برضاء كل فرد ، وهو الأمر الذى يكاد يكون من المستحيل بلوغه بالنظر إلى العقبات الصحية وارتباطات العمل ، التى ستحول بالضرورة دون اشراك الكثيرين فى الاجتماعات العامة حتى بين عدد أقل بكثير مما

يتكون منه المجتمع المنظم » (الفصل الثامن فقرة ٩٨) . « ومن ثم فمن أولئك الذين يهجرون حالة الطبيعة متحدين في مجتمع لابد أن يكون مفهوماً لديهم أنهم سيتنازلون للأغلبية في المجتمع عن كل السلطة الضرورية لتحقيق الأهداف التي من أجلها اتحدوا إلا إذا اتفقوا صراحة على أي عدد أكبر من الأغلبية » (الفصل الثامن فقرة ٩٩) .

(هـ) السلطة التشريعية :

« رأوا (الناس) أنهم لن يتمتعوا بالأمن والراحة ويطمئنوا إلى أنهم في مجتمع مدني حتى يوكل التشريع إلى هيئات جماعية من الناس ، سمها برلماناً أو مجلساً نيابياً أو ما شئت ، يخضع بواسطتها كل شخص أيا كان متساوياً مع أحقر الناس لتلك القوانين التي وضعها هو نفسه باعتباره جزءاً من الهيئة التشريعية » (الفصل السابع فقرة ٩٤) . « وعلى الرغم من أن السلطة التشريعية سواء كانت في يد فرد أو أكثر ، وسواء كانت دائمة الانعقاد أو لا تنعقد إلا في فترات ، فإنها هي السلطة العليا في المجتمع . ومع ذلك فإنها أولا : ليست ولا يمكن أن تكون مطلقة وتحكمية في سلطتها على حياة الناس وممتلكاتهم ، لأنها لم تكن سوى السلطة المشتركة لكل عضو من أعضاء المجتمع تنازلوا عنها وسلموها إلى ذلك الشخص أو تلك الجمعية أي المشرع ، فهي لا يمكن أن تكون أكثر مما كان يتمتع به هؤلاء الأشخاص في حالة الطبيعة قبل أن يدخلوا المجتمع ويتنازلوا عنه للجماعة ، إذ لا يستطيع شخص أن ينقل إلى آخر سلطة أكثر مما له هو نفسه ، وليس لأحد سلطة تحكمية مطلقة على نفسه أو على أي شخص آخر يبيح له أن يقضي على نفسه أو يدمر حياة آخر وما يخصه » (الفصل الحادي عشر فقرة ١٣٥) . « ثانيا :إن السلطة التشريعية أو العليا لا تستطيع أن تدعي لنفسها الحكم بوساطة مراسيم ارتجالية تحكمية ، بل هي مضطرة أن تقيم العدالة وتحكم في حقوق الرعية بمقتضى قوانين قائمة تم إعلانها ، وبوساطة قضاة معروفين لديهم سلطة الحكم » (الفصل الحادي عشر فقرة ١٣٦) . « فلا تستطيع السلطة العليا أن تأخذ من أي إنسان أي جزء من ممتلكاته بدون موافقته » (الفصل الحادي

عشر فقرة ١٣٨) . « ثالثا : لا يستطيع المشرع أن ينقل سلطة سن القوانين الى أيد أخرى لأنها لما كانت مجرد سلطة مفوضة من الشعب ، فإن أولئك الذين عهد بها إليهم لا يمكن أن ينقلوها إلى آخرين . فالشعب وحده هو الذي يستطيع أن يحدد صورة المجتمع ، وذلك بتكوين السلطة التشريعية ، وتعيين من يعهد بمهمة التشريع . وعندما يقول الناس : اننا سنخضع ونحكم بقوانين سنها هؤلاء الأشخاص وبهذه الصورة ، لا يستطيع إنسان أن يقول إن أشخاصا آخرين سيسنون القوانين . كما لا تقيدهم أية قوانين سوى تلك التى يضعها أولئك الذين اختاروهم ومنحوهم سلطة سن القوانين لهم . اذ حيث إن السلطة التشريعية مستمدة من الشعب بتقليد ومنحه اختيارية منه فإنها لايمكن أن تكون أى شىء آخر غير ماتنقله تلك المنحة المحددة التى لما كانت قاصرة على سن القوانين فقط ، وليس تعيين مشرعين ، لا يمكن أن يكون للسلطة التشريعية بمقتضاها أية سلطة فى نقل سلطتها فى سن القوانين ووضعها فى أيد أخرى » (الفصل الحادى عشر فقرة ١٤١) .

(و) نظام المجلسين :

« لما كان وجود السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يد واحدة فيه اغراء أكثر مما ينبغى للضعف الانسانى الذى يميل إلى الاستحواذ على السلطة ، حيث إن المشرع عندئذ قد يعفى نفسه من طاعة القوانين التى سنها أو يعمل على أن تكون القواعد عند وضعها وعند تطبيقها لمصلحته الخاصة ، وبذلك تصبح له مصلحة متميزة عن مصلحة بقية المجتمع ومضادة للهدف من المجتمع والحكم ، ومن ثم فإن السلطة التشريعية فى المجتمعات المنظمة تنظيما جيدا - وحيث يحظى خير المجموع بالاهتمام الواجب - توضع فى أيدى أشخاص مختلفين تكون لهم - عندما ينعقدون انعقادا صحيحا - سلطة سن القوانين بأنفسهم أو بالاشتراك مع غيرهم وبعد أن يفعلوا ذلك يتفرقوا ثانية حيث يصيرون هم أيضا خاضعين للقوانين التى وضعوها ، وهو قيد جديد ووثيق عليهم لضمان أن يضعوا القوانين للصالح العام » (الفصل الثانى عشر فقرة ١٤٣) .

(ز) الانعقاد دوريا :

« إن سلطة التشريع هى التى لها الحق فى تحديد كيفيةاستعمال قوة المجتمع للمحافظة عليه وعلى أعضائه ، بيد أنه لما كانت هذه القوانين ستنفذ باستمرار ، ولها قوة دائمة ، ويمكن أن توضع فى وقت قليل فإنه لا حاجة لأن تنعقد السلطة التشريعية بصفة مستمرة حيث لا عمل دائم لديها » (الفصل الثامن عشر فقرة ١٤٣) .

(ح) السلطة التنفيذية :

« ولكن لأن القوانين التى توضع مرة واحدة ، فى مدة قصيرة ، لها قوة دائمة مستمرة ، وتتطلب تنفيذا دائما واشرافا مستمرا فإنه من الضرورى ، بناء على ذلك ، أن تكون هناك سلطة دائمة فى الانعقاد تعمل على تنفيذ القوانين التى وضعت ، وأن تظل نافذه .. وهكذا كثيرا ما فصلت السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية » (الفصل الثانى عشر فقرة ١٤٤) .

(ط) المسئولية الوزارية :

« والسلطة التنفيذية إذا عهد بها إلى أى كان غير الشخص الذى له نصيب فى التشريع فمن الجلى أنها تكون عندئذ تابعة للمشرع ومسئولة ـ أمامه ويمكنه تغييرها ، واستبدالها عندما يرى ذلك » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٢) .

(ى) الانتخاب لمدة محددة :

« رغم أنه لا يمكن أن يوجد فى المجتمع المنظم ـ الذى يقوم على أسسه الخاصة ويعمل طبقا لطبيعته الخاصة ـ أى يعمل على المحافظة على الجماعة ، سوى سلطة عليا واحدة ، هى السلطة التشريعية التى تتبعها ، ويجب أن تتبعها كل السلطات الأخرى ، فإنه مع ذلك لما كانت السلطة التشريعية مجرد سلطة مكلفة بالعمل على تحقيق بعض الأهداف المعينة فأن الشعب تبقى فيه سلطة عليا فى إزالة المشرع أو تغييره عندما يرى أن المشرع يعمل ضد الأمانة الموكولة إليه ، لأن كل سلطة تسلم أمانة بقصد تحقيق هدف تكون محددة بهذا الهدف ، ومن ثم عندما يظهر بوضوح أن هذا الهدف قد أهمل ، أو أن

ما يحدث هو عكسه ، كان في ذلك إهدار للأمانة يؤدى بالضرورة إلى سحبها ويعيد السلطة إلى أيدى أولئك الذين سلموها » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٤٩) . « فإذا كانت السلطة التشريعية أو قسم منها مكونا من ممثلين يختارهم الشعب في كل مرة ويعودون بعدها إلى حالة الرعايا العاديين ولا يكون لهم نصيب في الدورة التشريعية إلا بعد اختيار جديد فإن سلطة الاختيار هذه يجب أن يمارسها الشعب : إما في أوقات محددة ، أو عندمايدعى إلى ذلك ، وفي هذه الحالة الأخيرة يعهد بسلطة دعوة الهيئة التشريعية عادة إلى السلطة التنفيذية » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٤) .و« لهؤلاء الأشخاص أن يجتمعوا ويمارسوا سلطتهم التشريعية في الأوقات التي يحددها دستورهم الأصلى أو التي يحددونها في اجتماعاتهم السابقة ، أوعندما يشاءون إذا لم يحدد الدستور ولم يحددوا هم مسبقا هذا الوقت أو عندما لا توجد وسيلة أخرى مقررة لجمعيتهم لأنه لما كان الشعب قد اودعهم السلطة العليا فإنها تظل فيهم دائما ولهم أن يمارسوها عندما يشاءون (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٣) .

(ك) الاعتداء على البرلمان :

« وقد يثور هنا سؤال ماذا يحدث إذا كانت السلطة التنفيذية ـ وهى تملك قوة المجتمع ـ تستعمل هذه القوة الحيلولة دون اجتماع الهيئة التشريعية ومنعها عن العمل ، عندما يتطلب الدستور الأصلى أو الحاجة العامة انعقادها ؟.. وأجيب عن ذلك بأن استعمال القوة ضد الشعب دون سند من السلطة ، وبما يناقض الثقة التي أودعها السلطة التنفيذية إنما هو بمثابة اعلان حرب على الشعب الذى يصبح له في هذه الحالة اقامة هيئته التشريعية من جديد لممارسة سلطتها ، لأن الشعب ـ وقد أقام مشرعا بقصد أن يمارس سلطة سن القوانين ، أما في اوقات محددة أو عندما يتطلب الأمر ذلك يكون له حق استعمال القوة في إزالة العقبة التي تحول دون قيام المشرع بما هو ضرورى للمجتمع وما يتكون منه سلامة الناس وبقاؤهم » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٥) .

(ل) الاعتداء على الشعب :

« ولا يمكن أن يكون هناك حكم بين السلطة التشريعية والشعب اذا حاولت أى من السلطتين التنفيذية أو التشريعية بعد أن تستولى على السلطة في يدها إن تعمل على استبعاده أو دماره فليس أمام الشعب من علاج في هذه الحالة ، كما في الحالات التي لا يجد فيها قاضيا يلجأ إليه في الأرض ، سوى الالتجاء إلى السماء » (الفصل الرابع عشر فقرة ١٦٨) .

(م) السيادة للبرلمان :

(و) « وختاما : إن السلطة التى أعطاها كل فرد للمجتمع عندما دخل فيه ، لا يمكن أن تعود إلى الأفراد ثانية طالما ظل المجتمع باقيا ، ولكنها تبقى فيها أبدا ، لأنه دون ذلك لا يمكن أن يكون هناك مجتمع أو مجتمع منظم وهو ما يناقض الاتفاق الأصلى . وكذلك أيضا عندما يودع المجتمع مهمة التشريع فى جماعة من الأشخاص ، لتظل فيهم ، وفى خلفائهم ، مع توجيه وسلطة لتحديد الخلفاء ، فإن السلطة التشريعية لا يمكن أن تعود إلى الشعب طالما بقيت الحكومة ، لأن الناس إذ أنشأوا سلطة تشريعية مستمرة إلى الأبد تنازلوا عن سلطتهم السياسية لها ، ولا يستطيعون استعادتها » (الفصل التاسع عشر فقرة ٢٤٣) .

٢٦ ـ خلاصة :

خلاصة ما قاله لوك ، وهو يبرر النظام البرلمانى الذى كان سائدا فى عهده ، أنه نظام توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مع عدم استبعاد السلطة التنفيذية من الاشتراك فى التشريع . وفى مواجهة الحق الإلهى الذى كان الملوك يدعونه اسند لوك النظام البرلمانى إلى الإرادة الشعبية ، أو المجتمع ، أو أغلبيته ، ولكنه فى مواجهة الشعب ، أو المجتمع ، أو حتى أغلبيته قصر حقها على اختيار أعضاء البرلمان ، ولم يتعرض لحق الانتخاب من حيث طبيعته ، وما إذا كان عاما أو مقيدا ، كما لم يتعرض لكيفية الاختيار ، ولكنه ـ على أى حال ـ قرر قاعدتين أساسيتين : الأولى : أن ليس للشعب سلطة يمارسها فإنه قد تنازل نهائيا عن سلطته إلى المجتمع ، ولا يستطيع أن يستردها . الثانية : أن السلطة (أو السيادة) قد انتقلت نهائيا الى البرلمان . ولسنا فى حاجة إلى القول بأن لوك قد أورد فى كتابه القديم أغلب مميزات النظام البرلمانى الذى يقول بها المحدثون . نقول أغلب المميزات لأن النظام البرلمانى قد أضيفت إليه ، من خلال التطبيق مميزات أخرى ، نستطيع أن نسميها تصحيحية ، لأنها استهدفت الاقتراب به من الديمقراطية ، نلتقى هنا ، فى سياق تطوره التاريخى ، بأولها ، وهو حق الحل الذى أصبح ركنا من أركان النظام البرلمانى[١٥].

٢٧ ـ حل البرلمان :

الحل Dissolution إجراء ينهى سلطة النواب قبل نهاية المدة التى أنتخبوا من أجلها ويدعو هيئة الناخبين للاختيار مرة أخرى . قد يسفر الانتخاب الجديد عن الأعضاء القدامى ذاتهم أو أغلبهم أو غيرهم ، ولكن هذا لا يغير شيئا من طبيعة الحل . وقد يحدث الحل بناء على سلطة مخولة دستوريا لرئيس الدولة ، وهو الغالب ، وللوزارة وهو المعمول به فى انجلترا . أو بناء على رغبة شعبية ذات شروط معينة كما أخذت به بعض المقاطعات السويسرية . ونظرا لأن هذه الاجراءات كلها تنتهى إلى دعوة الناخبين الى اختيار ممثلين فى ظروف يختلط فيها الانتخاب بالاستفتاء إذ يكون مبرر الحل عادة موضوعا محل نزاع بين السلطات ، أو على قدر من الأهمية يستلزم الرجوع إلى الناخبين ، فإن بعض الفقهاء يعتبرون الحل بناء على طلب عدد من الناخبين صورة من صور الاستفتاء الشعبي[١٦] وبعضهم يعتبرون الحل عامة ذا طبيعة . مماثلة لطبيعة الاستفتاء الشعبي[١٧] ، والبعض الآخر يعتبرونه بديلا عن الاستفتاء الشعبي[١٨] . واخيرا يرى بعض الفقهاء أن الحل وإن كان مختلفا فى طبيعته عن الاستفتاء الشعبي إلا أنه لا ينتمى تماما إلى النظام النيابى فهو نظام « شبه نيابى semi -représentatif[١٩] وكل هذا ـ فى رأينا ـ غير دقيق ، وسنعرف سند رأينا هذا عندما ندرس الاستفتاء الشعبي ، نكتفى الآن بان نقول إنه حيث ينصب اختيار الناخبين على « أشخاص » أو« شخص » فهو انتخاب ، وليس استفتاء وحيث ينصب على موضوع فهو استفتاء وليس انتخابا . قد ينطوى اختيار الأشخاص على رأى فى موضوع ، وقد ينطوى الاستفتاء على موضوع إلى تغيير فى الأشخاص ، ولكن كلا من الاجراءين يبقى محتفظا بطبيعته الخاصة ، ويبقى الحل من اجراءات التمثيل النيابى داخل النظام البرلمانى لمواجهة عجزه عن تمثيل الشعب ، أو حتى الناخبين ، فى ظروف تاريخية سنذكرها فيما يلى :

عرفنا فيما سبق أن نظام الالتماسات أو العرائض Petitions كان هو الأسلوب المتبع فى انجلترا لتقديم رغبات أعضاء البرلمان إلى الملك ، وأن

مجلس العموم استطاع عن طريقها أن يصل إلى المشاركة فى التشريع[٢٠] يأتى الآن دور الشعب ، المحروم فى النظام البرلمانى من أية طريقة لإعمال إرادته ، فيستخدم ذات الحق ، حق الالتماس ، للتغلب على سيطرة البرلمان بحله ، وبذلك تستقر قاعدة جديدة فى النظام البرلمانى يقترب فيها من الديمقراطية .

ففى عام ١٧٠١ ، ثار صراع عنيف بين المحافظين والأحرار ، ضاق به الشعب الانجليزى ، فلجأ إلى العرائض يرسلها إلى الملك وليم أورانج يطالب فيها بحل البرلمان وإعادة الانتخاب فاستجاب الملك لتلك الرغبة الشعبية ، ولما كانت الطبيعة الدستورية لذلك الإجراء غير واضحة تماما فإن مجلس العموم قد سارع وأصدر قرارا بدستورية الحل[٢١] .

وفى عام ١٧١٠ تكرر الإجراء ذاته وفى عام ١٧٦٩ حدث خلاف بين رئيس الوزراء لورد شاتام وبين مجلس العموم أدى إلى حل المجلس ، ولكن بطريقة تستحق الملاحظة ، لم يطلب رئيس الوزراء من الملك حل المجلس ، بل لجأ إلى الشعب وكون منه رأيا عاما مناصرا له ليكون الشعب أيضا هو الذى يلتمس من الملك حل المجلس . وأخيرا فخلال الأزمة التى أعقبت استقالة وزارة لورد سليسبورى عام ١٧٨٣ وتولى على أثرها وليم بت Pitt الوزارة[٢٢] فى مواجهة مجلس عموم مضاد تماما كانت المعارضة تخشى الحل من ناحية ، وكانت الحكومة لاتريد الحل إلا بعد كسب الرأى العام ، وبمجرد أن كسبته حلت البرلمان .

٢٨ ـ مقاومة الأفكار الديمقراطية :

كيف نشأت هذه الظاهرة ؟ نعنى ظاهرة بروز « الرأى العام » عنصرا مؤثرا يطلب حل البرلمان فيحل ، ويخشاه البرلمان فيحاول تجنب الحل ، وتقيم له الحكومة وزنا فلا تقدم على الحل إلا بعد التأكد من موقفه ، وبه يصبح الحل ظاهرة ديمقراطية فى نظام برلمانى ؟

لاشك فى أن لآراء لوك تأثيرا فى نشوئها من حيث تركيزه على سيادة المجتمع ، وأنه مصدر السلطات جميعا . ولكن لوك قد قصر ممارسة هذه

السيادة على اختيار الممثلين للناخبين فى البرلمان ، ولم ير أن للشعب فى أية حالة أن يمارسها بنفسه خاصة ضد نوابه . ومع ذلك فإن الشعب لم يكتف « بالالتجاء إلى السماء » ولكنه تدخل مستعملا وسيلة سائدة هى تقديم العرائض للتخلص من البرلمان .. وهو ما يتفق مع نظرية لوك من حيث إن الشعب هو مصدر السلطة ، ولكن لا يتفق معها فى كيفية ممارستها . ليس أمامنا تفسير معقول لهذا إلا أنها جاءت تحت تأثير كتابات وأفكار جان جاك روسو . ذلك أن فيلسوف الديمقراطية كان قد طاردته كل القوى فى القارة الأوروبية على أثر نشر كتابه « العقد الاجتماعى » فلجأ إلى انجلترا بمساعدة الفيلسوف الانجليزى ديفيد هيوم عام ١٧٦٦ ، وكانت كتاباته وأفكاره قد وصلت من قبل . يقول ماى هولاند : « منذ منتصف القرن الثامن عشر كان ثمة نظريتان تتنازعان القول فى طبيعة حق الانتخاب . فمن ناحية كان الانتخاب معتبرا أمانة trust مخولة لطراز معين من الأشخاص يتم اختيارهم بعناية ، باعتبارهم أكثر الناس مقدرة على استخدامها للصالح العام . كان منهم حائزو الأراضى الذين كانت مصلحتهم فى رخاء الدولة تعتبر أكثر دواما وثباتا من أى واحد آخر . وكان منهم الملاك الآخرون الذين يكونون بالاضافة إلى الأولين المساهمين الرئيسيين فى الدخل القومى . وقد أصبحوا مؤهلين للاختيار على أساس تاريخى هو ارتباط الانتخاب بالضرائب . ولم يكن الممثلون الذين يختارونهم « نوابا » بل كانوا أقرب إلى المفوضين تفويضا مطلقا _ Plenipetentiai وكانوا يعتبرون ممثلين لشعب انجلترا أكثر من تمثيلهم لمناطقهم المحلية التى بعثت بهم إلى البرلمان . أما النظرية المضادة فتعتبر عضو البرلمان مندوبا عمن اختاروه وليس ممثلا للأمة وأن واجبه الأساسى أن يعرض مصالحهم ، ويدافع عن آرائهم ، ومن هذه الزاوية ، كلما كثرت متاعب أية طبقة كلما كانت فى حاجة أكثر إلى ممثلين ، وهو موقف مضاد تماما للموقف الأول الذى يربط بين استمرار تقدم البلاد وبين قصر حق التمثيل فى الجمعية السياسية على أكثر المواطنين ثراء . وعلى هذا يعتبر الانتخاب حقا طبيعيا وشخصيا سواء تقرر أو لم يتقرر وحتى فى القرن الثامن عشر كان لهذه النظرية من يدافعون عنها وأصبحت رائجة شعبيا بفضل كتابات روسو ، ولكن

التعبير عنها بالطرق الشعبية القاسية أثناء الثورة الفرنسية ، بالإضافة إلى آراء وتأثير بيورك Burke أدى إلى رد فعل مضاد لها فى انجلترا » [٢٣].

إن هذا النص يكشف لنا عن جوهر النظام البرلمانى الذى كان سائدا ، منذ القرن الثامن عشر فى انجلترا . أنه نظام حكم الأقلية oligarchie ومصدر حقها فى الحكم أنها ممتازة ، ثروة وذكاء ، ومرتبطة ارتباطا حقيقيا بالمصالح القومية ، وكل هذا « يجعلها بمنأى عن كل تبعية مهينة الإرداة الشعبية» [٢٤] لايهم بعد هذا أن يكون السبب هو الخوف من تكرار العنف الدموى الذى صاحب الثورة الفرنسية أو الحرص على الامتيازات التى حصلت عليها الطبقة الانجليزية الوسطى ضد الملكية لتبرير موقفها فى رفض الاتجاهات الفكرية الديمقراطية ، إنما الذى يهمنا هو كيف برر مفكرو وساسة انجلترا موقفهم الارستقراطى ؟.

أشار ماى هولاند إلى آراء وتأثير بيورك . Burke ونجد تلخيصا لهذه الآراء فى خطبة ألقاها عام ١٧٧٤ وهو يشكر ناخبى دائرة برستول بعد أن اختاروه نائبا قال : « لاشك أنه من أسباب السعادة والشرف لأى نائب أن يعيش فى وحدة حميمة مع ناخبيه ، وأن يرتبط معهم بأقوى الروابط العاطفية . كما يجب أن تكون آمالهم دافعا قويا له ، وأن تكون آراؤهم محل احترامه الكبير . ولكن رأيه الأخير ، وحكمه المتأنى ، وضميره المستنير ، لا ينبغى له أن يضحى بها ، لا لكم ولا لأى شخص آخر ولا لأية طبقة . إن التوجيهات الملزمة ، والوكالات الصادرة ، التى يجب على النائب أن يطيعها طاعة عمياء فى مناقشاته ، وإبداء آرائه ، مهما تكن مضادة لاقتناعه وتقديره وضميره ، هى أشياء غريبة تماما عن قوانين هذه البلاد ، ولا يمكن تصورها إلا على أساس خطأ جسيم فى فهم قواعد دستورنا .إن البرلمان ليس مؤتمرا للمبعوثين يمثلون المصالح المختلفة المتناقضة ، إنه اجتماع لمناقشة أمور أمة ليس لأعضائه إلا مصلحة واحدة يستهدفونها هى مصلحة البلاد[١] .

فى هذا الرأى ـ بالرغم من جنوحه إلى التحرر من إرادة الناخبين ـ فكرة أولية عن تمثيل « الأمة » . ليس تمثيل إرادتها كما سنراها فى الفقه الفرنسى ،

ولكن تمثيل مصالحها على الأقل . ومع ذلك فهو لا يقطع الصلة تماما بين تمثيل الأمة وسيادة الشعب التى نجدها عند لوك وعند روسو . وطالما اعترف للشعب بالسيادة فإنه ، بطريقة أو بأخرى ، سيحاول أن يترجمها إلى سلطة يمارسها . وقد بدأت تلك المحاولة فى صورة التماس حل البرلمان كما رأينا . فيقطع بلاكستونBlackstoneهذه الصلة ويؤكد انفراد البرلمان بالسيادة والسلطة فى مواجهة الشعب بقوله : « صحيح أن لوك وبعض أصحاب النظريات الآخرين قد ذهبوا إلى أن للشعب دائما سلطة عليا تخوله حق إلغاء وتغيير السلطة التشريعية إذا رأى أنها قد خانت الثقة التى وضعت فيها .. ولكن مهما يكن نصيب هذا الرأى من الصحة على المستوى النظرى فإننا لا نستطيع الأخذ به فى التطبيق ولا أن نوجد أية طريقة قانونية لوضعه موضع التنفيذ .. وعلى هذا نستطيع أن نؤكد أنه مادام بقى الدستور الانجليزى قائما فإن سلطة البرلمان ستبقى مطلقة وغير خاضعة للرقابة »[٢٨].

٢٩ ـ الاستبداد البرلمانى :

« إن ما يفعله البرلمان لا توجد قوة على الأرض تستطيع أن تلغيه » هذا قول آخر للسيد بلاكستون يعبر عن هدف الطبقة الوسطى الانجليزية ، التى أصبحت أرستقراطية ، أكثر مما يعبر عن الواقع البرلمانى ، إذ لكى يصبح هذا الهدف حقيقة كان لابد أن يخضع النظام البرلمانى لأهدافه المبادرات الشعبية التى تمثلت فى طلب الشعب حل البرلمان . وقد ساعد عبث الملوك بحق الحل على تحقيق هذا . ففى عام ١٨٣٠ اعتلى العرش وليم الرابع ، وبدأ عهده بالانحياز إلى الاتجاهات الديمقراطية فساند رئيس الوزراء ايرل جراى فى صراعه ضد البرلمان من أجل الاصلاح الانتخابى الذى كان يستهدف توسيع قاعدة الناخبين ، ولكنه غير موقفه بعد هذا وتبنى وجهة نظر المعارضة فى مسألة كاثوليك أيرلندا ، فاستقالت الوزارة بالرغم من تمتعها بالأغلبية الكبيرة ، وعهد الملك الى لورد ملبورن بالوزارة ، وهو أيضا ينتمى إلى حزب الأغلبية (الأحرار) فلم يستطع أن يكسب ثقة الملك . ثم حدث أن أحد الوزراء قد أصبح لوردا بالوراثة بعد وفاة أبيه واقتضى ذلك تغييرا

جزئيا فى الوزارة ، فانتهزها الملك فرصة لتغيير الوزارة كلها ، وعهد بها إلى روبرت بيل زعيم حزب المحافظين ، الذى أراد أن يتخلص من المجلس فحله . وقد أثار هذا الإجراء عاصفة من النقد أسفرت عن وضع القواعد التى اعتبرت فيما بعد « شروطا » لدستورية حل البرلمان . فمع الاعتراف بحق رئيس الدولة فى أن يغير وزارته إلا أن استعمال حق الحل ، والرجوع الى الناخبين لا يجوز إلا فى الحالات الآتية :

أولا : خلاف فى الرأى بين رئيس الدولة والوزارة حول موضوع محدد .

ثانيا : خلاف داخل مجلس الوزراء يستوجب تغييرها والرجوع إلى الشعب .

ثالثا : خلاف بين الوزارة والبرلمان يستوجب تغيير الوزارة أو حل البرلمان .

ولما كان شىء من هذا لم يحدث فى تلك السابقة فإن نتيجة الانتخابات الجديدة جاءت مؤيدة لحزب الأحرار ، واضطر روبرت بيل للاستقالة . ومنذ ذلك الحين لم يستعمل أى ملك انجليزى حق الحل[٢٦] لا مباشرة ، ولا بطريق غير مباشر عن طريق احتفاظه بوزارة لا تستند إلى الأغلبية البرلمانية . وكذا نرى كيف آلت السلطة كلها للبرلمان .

فمن ناحية لم يعد لرئيس الدولة حق حل البرلمان ، والالتجاء إلى الشعب ، ولا أصبح للشعب حق التماس الحل من الملك . ومن ناحية ثانية لم يعد من حق الملك أن يعين وزارة لا تحظى بثقة أغلبية البرلمان . وكما يقول الفقيه الفرنسى ايسمان إن أسهل وأوثق طريقة لهذا هو أن تشكل الوزارة كلها من حزب الاغلبية فى البرلمان أو على الأقل أن يدخل فيها زعماء ذلك الحزب[٢٧] أيا ما كان الأمر فإن البرلمان منذ ذلك الحين قد أصبح يلعب الدور الذى كان للملكية من قبل . كان الملوك من قبل يختارون وزراءهم ويفرضونهم على البرلمان فأصبح البرلمان هو الذى يختار الحكومة ويفرضها . وكان الوزراء يستمدون قوتهم من سلطة الملك فأصبح البرلمان هو مصدر سلطتهم ، أصبحت السلطة التشريعية هى التى تختار وتعين السلطة

التنفيذية . أو كا يقول الفقيه الانجليزى باجهوت Bagehot « إن المقصود بهذا الاسم - أى الوزارة - هو لجنة ممتازة من أعضاء الهيئة التشريعية لمارسة السلطة التنفيذية . ان للمجالس التشريعية لجانا متعددة ،ولكن أهمها هى اللجنة التى ينتخبها البرلمان من رجاله الحائزين لثقته التامة . وهو وأن كان لا ينتخبهم مباشرة إلا أنه قادر على انتخابهم بطريق غير مباشر ، لقد كان للتاج منذ قرن مضى الحق فى اختيار الوزراء رغم التسليم بعدم استطاعته تقرير السياسة واجبة الاتباع ، إلا أن السلطة التشريعية كقاعدة عامة هى التى تختار الوزير الأول »[٢٨]. ويقول فقيه انجليزى آخر هو بورجس Burgess :

The house of commons came, therby to occupy a double position in the English system . It is one branch of the legislature, and it is sovereign organization of the state ... it is supreme over king lords well as common subietcs .

ان هذا الرأى الأخير ينبه إلى تطور خطير فى النظام البرلمانى عندما يشير إلى أن مجلس العموم قد أصبح « سيدا للشعب » إذ معنى هذا أن السلطة التى كسبها البرلمان من الملك والوزارة على أساس أنه ممثل الشعب لم تصد إلى الشعب . يقول بوردو إن حركة تحول السلطة من الملك إلى الشعب قد أوقفت فى مرحلة معينة حيث تدخلت قوة ثالثة هى البرلمان واستولى عليها لنفسه وأن ذلك هو مصدر سيادة البرلمان فى انجلترا وبالتالى المصدر المميز للنظام النيابى ، فهو نظام ديمقراطية « محكومة Gouverneé[٢٩] » .

وليس كل هذا تحليلا نظريا بل أنه يستند الى ممارسة البرلمان الانجليزى لاستبداده . ففى عام ١٨٤١ أراد لورد ملبورن إلغاء الرسوم المفروضة على القمح واختلف مع مجلس العموم فحله وأعيدت الانتخابات فلم يحصل على الأغلبية .وكان واضحا أن نتيجة الانتخابات تتضمن رفض الشعب تغيير الرسوم . ولكن رئيس الوزراء الجديد ألغى تلك الرسوم بموافقة مجلس العموم وبدون الرجوع إلى الشعب . وفى عام ١٨٦٥ كانت نتيجة الانتخابات مؤيدة لموقف لورد بالمرستون المعادى لمشروع الاصلاح البرلمانى فلما توفى وخلفه لورد رسل قدم ذات المشروع للبرلمان ذاته ووافق عليه دون رجوع

إلى الشعب .. أكثر من هذا ، حدث فى عام ١٩٠٩ أن تقدمت الحكومة بميزانية تتضمن زيادة فى الضرائب واحتجت بأن ذلك بناء على اتجاه الارادة الشعبية إلى ضرورة زيادة حجم الأسطول الحربى ، فلم يوافق مجلس اللوردات وطلب استفتاء الشعب ، ولكن الوزارة رفضت حل المجلس واجراء استفتاء محتجة بأن هذا يخالف القوانين الدستورية للدولة . ولكن من أجل حرمان مجلس اللوردات من حق طلب الاستفتاء استفتت الحكومة الشعب وحصلت على ما تريد .

وهكذا نرى أن قواعد «اللعبة» البرلمانية كلها تدورحول تأكيد سلطة البرلمان فى مواجهة كل القوى بما فيها الشعب نفسه إذا لزم الأمر .

٣٠ ـ الاصلاح الديمقراطى :

تاريخيا بدأ المظهر الديمقراطى للنظام البرلمانى فى انجلترا عام ١٨٣٢ تاريخ أول إصلاح انتخابى . ويقول بورجس إن الدستور الانجليزى لم يوجد إلا منذ ذلك التاريخ . مع أن كل ما أحدثه قانون ١٨٣٢ هو أن عدل فى دوائر الانتخاب وتمثيلها وشروط الانتخاب بحيث زاد « إلى حد ما » عدد الذين أصبحوا يشاركون فى الانتخاب . ألغى التمثيل بالنسبة لست وستين دائرة يقيم فى كل منها أقل من ألفى مواطن وكانت لها ١١١ ممثلا . كما الغاه بالنسبة لثلاثين مدينة يسكن كل منها أقل من ٤٠٠٠ مواطن كانت كل منها تمثل بعضوين فتخلص من ١٤٣ نائبا « شكليا » . ومن ناحية أخرى قرر حق التمثيل لمدن كانت محرومة منه . منها ٢٢ مدينة أصبح من حق كل منها أن تنتخب ممثلين اثنين ثم عشرين مدينة أخرى أصبح لكل منها أن تنتخب ممثلا ، أما المقاطعات فقد زاد عدد ممثليها من ٩٤ إلى ١٦٩ . وخفض القيود المالية لحق التصويت فتقرر ، فى المدن ، لكل مالك أو مستأجر منزل أو محل أو أى بناء قيمته عشرة جنيهات فى العام . وفى المقاطعات الريفية أضيف إلى الناخبين السابقين كل الذين استأجروا خلال ستين عاما أرضا تدر دخلا لا يقل عن عشرة جنيهات سنويا أو عشرين عاما أرضا تدر دخلا خمسين جنيها ، وكل الحائزين لأرض ولو بدون سند قانونى إذا كان دخلها يبلغ

خمسين جنيها سنويا . وقد تكرر الاصلاح الانتخابي بعد ذلك في أعوام ١٨٦٧ و ١٨٨٤ ، وفي كل مرة يزيد عدد المساهمين من الشعب في عملية الانتخاب ، ولكن حق التصويت العام غير المقيد بشروط مالية لكل رجل بالغ لم يتقرر في انجلترا إلا عام ١٩١٨ ، ولم يصبح للنساء حق الانتخاب إلا في عام ١٩٢٨ ، وبقي نظام الانتخاب على درجتين حتى عام ١٩٤٨ .

هذا التطور الذي أصاب نظام الانتخابات في انجلترا وفتح باب المساهمة في الحياة العامة لأعداد متزايدة من الشعب ابتداء من عام ١٨٣٢ غير النظام البرلماني ، والتمثيل البرلماني ، كله تغييرا جوهريا وحوله إلى أقرب النظم القائمة حاليا إلى نظام الديمقراطية المباشرة . ذلك أن هذا التغيير ، أو التطور التدريجي ، الذي حول جماعة الناخبين من قلة تافهة (٣٠) إلى أغلبية شعبية كان مصاحبا أو تابعا لتطور الوعي الديمقراطي ونمو قوة الرأي العام . فنجد أنه في مطلع القرن العشرين كان الملك قد فقد كل سلطاته ، وأن بقي له نفوذ أدبي ، وكانت الوزارة قد تحولت إلى لجنة تنفيذية للبرلمان ، وكان مجلس اللوردات قد فقد قوته وهيبته أيضا بفقدانه حق الاعتراض على القوانين وبذلك فقد النظام البرلماني مبرره التاريخي من حيث هو نظام توازن بين السلطات وأصبح مجلس العموم يملك كل ما يلزم للاستبداد . ولكن كان هناك الرأي العام . يقول الدكتور مصطفى كمال . « كان الرأي العام في تلك المرحلة هو القوة الوحيدة التي تحد من سيطرة مجلس العموم ، إذ أن كلا من الملك والوزارة واللوردات كانوا عاجزين عن هذا . وكان نفوذ الأمة يزداد كل يوم منذ الاصلاح الانتخابي في عامي ١٨٦٧ و١٨٨٤ الذي وحد بين جماعة الناخبين والشعب .. وعن طريق حل مجلس العموم درجت الحكومة على استفتاء الشعب في كل مرة يثور فيها نزاع على السلطة أو تعرض لها مسألة خطيرة »(٣١) .

قوة الرأي العام وجماعة الناخبين هذه أدت إلى نتائج عملية يمكن تلخيصها فيما يأتي :

أولا : حين أصبحت هيئة الناخبين ، ووراءها الرأي العام ، ذات وعي وقوة أصبح لها الرأي الأخير في تقدير وقبول أو رفض البرامج والمواقف السياسية

فأصبح الهم الأول لكل وزير أن يحتفظ بثقة الرأى العام فيه لأن الأمر فى سياسته فى النهاية الى الناخبين ، وليس إلى البرلمان من هنا بدأ تقليد مخاطبة الرأى العام مباشرة وطرح السياسة عليه والدفاع عنها أمامه .. وكانت أول سابقة فى هذا ما فعله جلادستون عام ١٨٦٨ فقد حدد برنامجا واضحا لحزب الأحرار ، ودخل به الانتخابات فدارت المعركة الانتخابية على البرنامج ، هجوما ودفاعا ، وليس على الأشخاص .

ثانيا : مادام القرار الأخير قد أصبح للرأى العام وجماعة الناخبين فقد أصبح على كل نائب أن يحدد موقفه تحديدا واضحا لالبس فيه ، وأن يكون ذلك التحديد مستمرا سواء كانت ثمة انتخابات أو لم تكن . وقد استلزم هذا تنظيم الأحزاب السياسية ، على أسس جديدة تفرض على المنتمين إليها الالتزام الكامل ببرامجها وأهدافها . وبالتالى لم يعد الانتخاب يجرى لاختيار « نواب » عن الناخبين سواء كانت نيابة ملزمة أو غير ملزمة ، عن الدائرة أو الأمة ، بل أصبحت الأحزاب هى المرشحة وفيما بينها يدور التنافس على كسب الرأى العام وهيئة الناخبين وعندما تختار جماعة الناخبين فى أى دائرة أحد الاحزاب المرشحة يصبح أولئك الأشخاص الذين قدمهم الحزب نوابا ، لا لأن جماعة الناخبين قد أختارتهم ولكن لأنها اختارت فى أشخاصهم الحزب الذى سبق لهم أن اختاروا الانتماء إليه .

ثالثا : بما أن الناخبين هم المرجع الأخير فإن ثقة الناخبين فى الوزير أصبحت شرطا لتولية الوزارة أو البقاء فيها فلا يجوز أن يتولاها وزير سقط فى الانتخابات بدون حاجة إلى أن ينتظر إلى أن ينعقد مجلس العموم ويطرح الثقة به. وقد تقررت هذه القاعدة منذ الاصلاح الانتخابى الذى أجرى عام ١٨٦٧ . فبعد أن فاز حزب الأحرار استقال دزرائيلى قبل أن يواجه المجلس الجديد ، فى حين أنه هو نفسه كان من قبل قد بقى رئيسا للوزارة عامين بدون أن تكون لحزبه الأغلبية . وكذلك استقال جلادستون عام ١٨٧٤ بمجرد ظهور نتيجة الانتخابات ولم يحظ حزبه بالأغلبية ، لم يخالف هذه القاعدة إلا لورد سلسبرى عام ١٨٩٢ ولكن بلفور عاد فأكدها عام ١٩٠٥ وترتبت على هذا نتيجة أخرى ذات أهمية وهى : أنه مادامت أية

وزارة يفشل حزبها فى الحصول على الأغلبية تستقيل حتى قبل انعقاد المجلس فإن الوزارة يجب أن تكون دائما من الحزب الفائز بالأغلبية إلا إذا رأى الحزب إشراك الأقلية فى الحكم فى وزارة ائتلافية كما حدث ويحدث أثناء الأزمات القومية والحروب .

رابعا : مادام الناخبون هم المرجع الأخير فيتعين على أية وزارة ولو مستندة إلى أغلبية فى مجلس العموم ، أن تحل المجلس وتدعو إلى انتخابات جديدة ، كلما جدت مسائل خطيرة أو ذات أهمية لم تكن مطروحة أو متوقعة خلال آخر انتخابات .

٣١ ـ الديمقراطية :

على أساس هذا العرض يمكننا أن نتساءل : من الذى يحكم انجلترا حاليا ؟.. من الذى له السلطة والسيادة ؟ من هو صاحب القرار ؟ إنه ليس الملك ، وليس مجلس اللوردات كما أنه ليس « البرلمان » إذ يعنى البرلمان فى النظام الانجليزى هذه العناصر الثلاثة « الملك ، اللوردات ، العموم » . ذلك لأن مجلس العموم الذى استولى لنفسه على السلطة من الملك فى مرحلة متقدمة ، ثم حول الوزارة إلى « لجنة » تنفيذية تابعة له فى مرحلة تالية استنادا إلى أن أعضاءه منتخبون من الشعب فهو يمثل الشعب ، قد انقطعت صلته النيابية هذه بدخول طرف ثالث فيما بين أعضاء مجلس العموم وهيئة الناخبين . أصبحت هيئة الناخبين تختار « الحزب » الذى يختار هو الأعضاء المنتمين إليه ، وبالتالى يمنحهم حق تمثيله فى مجلس العموم . وهكذا نرى علاقة « النيابة » من الناحية القانونية قد تغيرت ، فأصبح الحزب هو الذى يختار السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كلتيهما ، وبالتالى فقدت أى منهما صلتها التمثيلية أو النيابية بالشعب ، أو هيئة الناخبين ، وأصبحتا كلتاهما جهازين من أجهزة الحزب الذى يحكم الدولة .

إن هذا يفتح مجالا لبحث جديد فى التكييف القانونى للعلاقة بين الحزب (حزب الأغلبية) وبين الشعب . ولكن بحث هذه العلاقة ، يخرجنا تماما من نطاق التمثيل البرلمانى والتمثيل النيابى كليهما ، بحيث نستطيع أن نقول : إنه

كما أن « التمثيل البرلمانى» قد ضعف وانتهى بظهور وسيادة التمثيل النيابى، فإن التمثيل النيابى قد ضعف ثم انتهى بظهور وسيادة التمثيل الحزبى . وهو أسلوب فى الحكم مختلف عن التمثيل البرلمانى والتمثيل النيابى كليهما .

لنرى الآن كيف بدأ الأمر وإلى أين انتهى فى فرنسا .

هوامش الفصل الأول

(1) Esmein, idem, p. 87

(٢) الدكتور سيد صبري ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٠ .

(٣) الدكتور سيد صبري ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٧ .

(٤) Georges Burdeau, op. cit., p. 289.

(٥) كان الأصل في حق التمثيل في مجلس اللوردات وراثيا . فهو حق شخصي ينتقل من صاحبه إلى الابن الأكبر بالوراثة . ولكن في أواخر القرن الثالث عشر حدد الملك ادوارد الأول عدد البارونات الذين يحق لهم الحضور ، ومنذ ذلك الوقت أصبحت عضوية مجلس اللوردات ترجع إلى اختيار الملك الذي أصبح يختار من يستحق فيمنحه اللقب الذي يعطيه حق العضوية P. Bastid, op. cit., p.100 وبذلك فقد صفته التمثيلية .

(٦) الدكتور سيد صبري ، المرجع السابق ، صفحة ١٢٠ .

(٧) الدكتور سيد صبري ، المرجع السابق ، صفحة ١٢٩ .

(٨) هارولد لاسكى ، « الحرية في الدولة الحديثة » ، صفحة ٩٠ .

(م ٩ - التمثيل النيابي)

(٩) Robert Redslob, op. cit., p. 13 .

(١٠) Georges Burdeau, op. cit., p. 290 .

(١١) Robert Redslob, op. cit., p. 1112 .

(١٢) من رؤساء الوزارات الذين عينهم أو تمسك بهم الملك بالرغم من معارضة البرلمان لورد بيوت Lord Bute عام ١٧٦٢ ، ودوق جرافتون Grafton الذي حكم من ١٧٦٥ إلى ١٧٧٠ ولورد نورث Lord North عام ١٧٨٢ ، وكان البرلمان في كل مرة يعارض ثم يخضع في النهاية لقرارات الملك .

(١٣) « The powers of the Crown indeed, were now exercised by Ministers responsible to parliament, and the house of commons was no longer held in awe by royal perogative. Yet so great were the attributes of royalty, and so numerous its sources of influence, that, for more than a century after the revolution, it prelvailed over the more popular elements of the constitution. A Barliament representing the people little Inore than in name, and free, in great measure, from the restraint of public opinion - which had not yet the means of being intelligently formed, or adequately expressed - promoted the views of rival parties, rather than the interests of fhe people. This popular institution, designed to control the Crown, was won over to its side, and shared, while it supported, its ascendency. The Crown now governed with more difficulty and was forced to use all its resources for the maintenance of its authority, but it governed as completely as ever » Robem Redslob, op. cit., p. 16

(١٤) الرسالة الأولى وعنوانها : «إزاحة الستار عن مبادىء سير روبرت فيلمر وأتباعه وأسسهم غير السليمة ثم نبذها» . كانت نقدا لكتاب سير روبرت فيلمر « Partiarcha » وهي لا تعنينا وسنعتمد في الرسالة الثانية على ترجمتها الكاملة الواردة في كتاب « العقد الاجتماعي » المرجع السابق ، صفحة ٢٤٦ وما بعدها .

(١٥) فى النظام النيابى الرئاسى الذى يأخذ بالفصل الكامل (مع قدر من التكامل) بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لا يوجد حق الحل . ونموذج هذا النظام هو الولايات المتحدة الأمريكية فبالرغم من أن الدستور ينص على مبدأ الفصل بين السلطات فإن المبدأ ، المأخوذ مباشرة عن لوك ، مستقر ، لهذا قلنا إنه جزء من النظام البرلمانى ولم نقل جزءا من النظام النيابى عامة (راجع فى هذا الدكتور أحمد كمال أبو المجد) الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية » ١٩٦٠ (صفحة ١١٩ - ١١٧) . ولن نتناول فى هذه الدراسة الفروق بين النظام البرلمانى والنظام الرئاسى فيجب ألا يخدعنا هذا . ذلك أنه فى النظام النيابى الرئاسى يقتسم البرلمان ورئيس الدولة السيادة وهو لا يغير من الأمر شيئا لأن لا وجود - فى الحالتين - للسيادة الشعبية

CarrigouLagrange, Revue de dr. pub. 1969 p. 640 et s

(١٦) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٥ - ٢٢٦ ، الدكتور محمد كامل ليلة ،المرجع السابق ، صفحة ٥٧٣ .

(١٧) G. Ferriére, « Dissolution et néférendum,» Revue de dr. pub. p, 1964, p. 414.

(١٨) J. Georgal, « Critiques et réformes des constitutions de la république » 1959, t. 1. p. 165.

(١٩) J. Laferrière, op. cit., p. 412.

(٢٠) صفحة ٨١ فقرة ٢٢

(٢١) « It is the undoubted right of the people of England to petition or adress the King, for calling, sitting, and dissolving parliaments, and for the redressing of grievenances.»

(٢٢) راجع فى تفاصيل هذه الأزمة والآثار الدستورية التى ترتبت عليها ، والدكتور كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٦٥٢ وما بعدها .

Robert Redslob, op. cit., p. 27

(٢٣) Robert Redslob, op. cit., p. 270

(٢٤) « A l'abri de toute humiliante sujétion à la volonté populaire, » citée par Georges Burdeau, op. cit., p. 296.

(٢٥) Georges Burdeau, idem, p. 296

(٢٦) Georges Burdeau, idem, p. 296

(م ٧ - التمثيل النيابى)

(٢٧) Robert Redslob, op. cit., p. 56

(٢٨) Esmein, op. cit., p. 179

(٢٩) أورده الدكتور سيد صبرى فى كتاب « حكومة الوزارة » ، صفحة ٥٦

(٣٠) Cité par Robert Redslob, op. cit., p. 32.

(٣١) G. Burdeau, op. cit., p.

(٣٢) Cité par Robert Redslob, op. cit., 32.

(٣٣) أدى الاحتفاظ التاريخى لبعض المدن بحق التمثيل بالرغم من زوال أهميتها أو انقراضها إلى أن مقاعد البرلمان الانجليزى كانت تباع علنا ولها سوق . ففى عام ١٧٦٨ عرض لورد شترفيلد شراء مقعد لابنه بألفى جنيه من أحد ملاك الأراضى المقرر لها حق التمثيل فأجابه بأنه قد تلقى عرضا أفضل . وكان ثمة دائرة انتخابية اسمها Old Sarum لها الحق فى ممثلين ولا يقيم فيها إلا ناخب واحد . وعندما أراد وليم بت دخول مجلس العموم عام ١٧٨٠ لجأ إلى لورد لاندستاد فى شمال انجلترا الذى كان يسيطر على تسع مدن لكل منها حق التمثيل . وقد حدث أن طغى البحر على إحدى المدن يوم الانتخابات فتوجه الناخب الوحيد فيها إلى مقر الاقتراع فى قارب ليختار وحده نائبا فى مجلس العموم .

(٣٤) كان عدد الذين لهم حق الانتخاب فى انجلترا فى أواخر القرن الثامن عشر ٤٠٠٠٠٠ ناخب من مجموع الشعب الذى كان يبلغ عشرة ملايين تقريبا .

(٣٥) الدكتور مصطفى كامل ، المرجع السابق ، صفحة ، ٢٩ .

الفصل الثانى

التمثيل النيابى(1)

(فرنسا)

٣١ - ما قبل الثورة :

كانت فرنسا الاقطاعية تخضع لذات النظام العرفى الذى حكم عصرها فهى مقسمة داخليا إلى ثلاث طوائف أو جماعات : أمراء الاقطاع ورجال الدين والاقنان . ثم بعد أن نشأت الطبقة الوسطى (البورجوازية) وأصبحت لها السيطرة على المدن الحرة ، وقامت الملكية ، سلطة ولو ضعيفة فى البداية فوق المراء الاقطاعى ، أصبح الوضع كالآتى : الملك من ناحية يجمع حوله مجلسا استشاريا Curia regis ممن يختارهم من رجال الكنيسة أو ممثليه فى الاقطاعيات أو كبار الفرسان . وكان لذلك المجلس اختصاص قضائى واستشارى . وفى أواخر القرن الثالث عشر انقسم إلى قسمين . قسم اقتصر اختصاصه على نظر المسائل القضائية وأطلق عليه اسم Parlement وقسم اقتصر اختصاصه على الجانب الاستشارى . ومن ناحية أخرى كان ثمة الطوائف التى يدعو الملك ممثلين عنها لابداء الرأى فى أمر يريد معرفة الرأى فيه ، أو للموافقة على الضرائب والاعانات المالية . تلك الطوائف هى أمراء الاقطاع أو النبلاء ورجال الدين وممثلى المدن الحرة يكونون معا عند دعوتهم جمعية Assemblée وقد عرفت باسم الطوائف العامة Etats généraux وبعد أن الغيت امتيازات المدن الحرة اختلطت الطبقة الوسطى « البورجوازية » ببقية الشعب وأصبحوا جميعا يعرفون باسم الطائفة الثالثة Tiers- état(2) .

ويذكر الفقيه الفرنسي ايسمان فارقا جوهريا بين تطور العلاقات الاقطاعية فى فرنسا وانجلترا كان له أثر عميق فى تطور نظام الحكم . يقول : إن النظام الاقطاعى قد انتقل إلى انجلترا مع الفتح النورماندى فأخذ منذ البداية شكلا منتظما ومتدرجا يبدأ فى القمة من سلطة مركزية قوية هى الملك ، أما فى فرنسا فإن النظام الاقطاعى قد تكون بالتدريج فى قلب الفوضى التى كانت سائدة أوروبا القارة ، وهكذا بدأت الملكية فى فرنسا بدون امتيازات تقريبا بالمقارنة بسطوة أمراء الاقطاع . وأدى ذلك إلى تحالف نبلاء الاقطاع فى انجلترا مع الطبقة الوسطى البورجوازية ضد الاستبداد الملكى على أساس أنهم ، جميعا ، ضحايا ذلك الاستبداد ، أما فى فرنسا فإن الطبقة الوسطى (البورجوازية) قد تحالفت - بالعكس - مع الملكية ضد أمراء الاقطاع وأدى ذلك إلى اضعاف هؤلاء الأمراء ولكنه أدى من ناحية أخرى إلى تصاعد سلطة الملوك التى انتهت إلى الاستبداد المطلق[٣] .

ولعل هذا الذى يقوله ايسمان يفسر ظهور نظام الانتخاب فى فرنسا فى تاريخ سابق على انجلترا بالنسبة للنبلاء ورجال الكنيسة . فمع أن البداية كانت واحدة ، وهى أن الملك كان يختار من يدعوهم من ممثلى النبلاء ورجال الدين ، وكانوا معينين بأسمائهم وامتيازاتهم ومناصبهم بينما يدعو رؤساء المدن الحرة إلى اختيار من يمثل المدن ، إلا أنه فى مرحلة لاحقة ، بعد أن ضعف أمراء الاقطاع ، اصبحت الدعوة توجه إلى الطوائف الثلاث لتختار كل منها من يمثلها فأصبح الانتخاب قاعدة للاختيار بالنسبة للطوائف الثلاث ، فلم تعرف فرنسا مجلسا وراثيا مثل مجلس اللوردات فى انجلترا .

تبعا لهذا التطور تطورت أيضا طريقة الانتخاب من حيث حجم تكوين جماعة الناخبين أو من حيث طريقة الانتخاب . ففى عام ١٤٨٤ كان الانتخاب يتم عن طريق الاقتراع العام المنظم يشترك فيه جميع الناخبين لاختيار ممثلين عن الطوائف الثلاث . وقد كان من الممكن أن تكون تلك البداية الشعبية المبكرة مبشرة بتطور ديمقراطى قريب فى فرنسا . إلا أنه فى عام ١٥٦٠ انتكس الوضع من ناحيتين ، فأولا ، أصبحت كل طائفة

تنتخب ، منفردة ممثليها وهو ما يعنى أن الطبقة الوسطى (البورجوازية) ومن معها أى الـ Tiers – état لم تعد تشترك فى انتخاب ممثلى النبلاء ورجال الكنيسة وكان الانتخاب يتم مباشرة بالنسبة لهاتين الطائفتين فى حين كان يتم على درجتين بالنسبة للطائفة الثالثة .وكان مؤدى ذلك أن يكون لكل طائفة صوت[4] . وأن تلتزم كل طائفة بصوتها ، وبالتالى كان لابد من إجماع الطوائف الثلاث حتى يكون القرار الصادر عاما . فتضمن أمر أورليان ordonnance d'orléans الذى صدر فى ١٥٦٠ اخضاع رأى الطائفة الثالثة (الشعبية) للأغلبية فأصبح اتفاق النبلاء ورجال الدين على رأى واحد كافيا لالزام العامة به بالرغم من أن عدد النبلاء ورجال الكنيسة مجتمعين فى كل فرنسا لم يكن يزيد على ٢٠٠٠٠٠ نفس بينما كان الشعب الفرنسى الذى تمثله ـ حكما ـ الطائفة الثالثة أربعة وعشرين مليونا تقريبا[5] .

أما عن سلطة الجمعية فقد كانت استشارية بالنسبة إلى الملك وملزمة بالنسبة إلى المجتمعين . ذلك لأن ابداء المشورة كان بالنسبة إليهم واجبا نحو الملك . ومن ناحية أخرى كانت موافقتهم على الضرائب تلزم الشعب بأدائها . ولكن الناخبين من ناحية أخرى كانوا يتحوطون ضد مخاطر ما تسفر عنه الاجتماعات عن طريق تزويد المندوبين بتعليمات ورغبات يقدمونها إلى الملك عند اجتماعهم تتضمنها جميعا كراسات cahiers وكانت التعليمات ملزمة للمندوبين instructions imperatives فهى وكالة بالمعنى الخاص ، عليهم أن يقدموا عنها حسابا عند عودتهم . وكما كان الأمر فى انجلترا أيضا ، كانت الطوائف هى التى تتحمل نفقات مندوبيها . وكان لها أن تسحب الوكالة مع التعليمات أو إذا قصروا فيها . وقد حدث عام ١٦١٤ أن سحب ناخبو بروفاس وكالتهم حين وافق ممثلوهم على الامتيازات البابوية . وكان الرد على أى سؤال أو موضوع يطرحه الملك ولا تتضمنه تلك التعليمات أن يقول الممثل إنه ليس مفوضا إلا فى الموافقة على ما جاء فى كراسته والعودة للمشاورة Ouir et réfèrer وكثيرا ما كان الملك يؤجل الاجتماع أياما إلى أن يعود الممثلون إلى مناطقهم[6] . غير أن سلطة الجمعية قد تغيرت ، فيما يتعلق بالضرائب ابتداء من عام ١٤٣٥ . فالأصل أن أية إعانات أو ضرائب كانت تتطلب لنفاذها موافقة الجمعية ، ولكن فى ذلك العام

تنازلت الطوائف عن هذا الحق وقبلت اعتبار الإعانات ضرائب دائمة ، وتلى ذلك صدور أمر ملكى عام ١٤٣٩ باعتبار الضرائب تكليفا دائما ، وهكذا لم تعد موافقة الجمعية على التكاليف المالية لازمة . وقد حاولت الجمعية ابتداء من عام ١٤٨٤ استرداد حقها فى الموافقة على انشاء أية ضريبة ، ولكنها لم تفلح وبذلك فقدت - فى الواقع - مبرر اجتماعها فلم يدعها الملك إلى الاجتماع ابتداء من عام ١٦١٤ إلى أن قامت الثورة ١٧٨٩ . وقيل حينئذ أن دعوتها ليست لازمة لأن ليس لها أى نصيب فى السيادة aucune part á la souverainete [٧] .

فى فترة الانقطاع تلك ، التى استمرت قرنين تقريبا خضعت فرنسا للاستبداد الملكى المطلق وعادت الى الظهور نظرية الحق الإلهى . كان الملك هو السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والادارية . قال لويس الرابع عشر « الدولة هى أنا «I' Etat c' est moi» »وقال لويس الخامس عشر عام ١٧٧٠ : « إن حق اصدار القوانين التى يخضع لها ويحكم بها رعايانا هو حقنا نحن بدون قيد وبدون شريك » . ولم يكن الملك فى مباشرته سلطاته المطلقة مقيدا إلا بما كان يسمى القواعد الأساسية للمملكة . ولكن تلك القواعد كانت متروكة لتقديره وتفسيره فلم تكن تقيده فى شىء . قال لويس الخامس عشر عام ١٧٦٦ : « إن النظام العام كله ينبع منى ، وكل حقوق ومصالح الأمة ، التى يحاولون جعلها شيئا منفصلا عن الملك ، هى بالضرورة متحدة مع حقوقى ومصالحى وليس لها مكان إلا بين يدى » . ويلفت نظرنا أنه يستعمل تعبير « الأمة » على وجه يوحى بأنه كان قد بدأ يلعب الدور الذى سيبلغ ذروته ويصبح أساسا لدساتير فرنسا بعد ذلك . والواقع أنه بجوار كلمة « المملكة royaume » كاسم للدولة يعبر تعبيرا دقيقا عن السلطة المطلقة للملك بما يتضمن من نسبة الدولة إليه كما لو كان مالكها ، كانت كلمة « الأمة » معروفة ومتداولة وقد استعملت فى لغة القانون العام فى عهد لويس الرابع عشر ، فقد أمر بتأليف كتاب فى القانون العام لتثقيف ولى العهد ، فقيل فيه : « إن فرنسا دولة ملكية بأوسع معانى الكلمة ، وفيها يمثل الملك الأمة كلها . ولا يمثل أى شخص آخر ، فى مواجهة الملك ، إلا فردا واحدا . إن الأمة ليست متجسدة فى فرنسا بل هى متجسدة بأكملها فى شخص الملك » [٨]

الطبقة الوسطى البورجوازية »

قبل أن يدعو الملك لويس السادس عشر جمعية الطوائف العامة إلى الاجتماع يوم ٥ مايو ١٧٨٩ كان يسود فرنسا ، فى ظل الاستبداد الملكى ، تياران أحدهما اقتصادى والثانى فكرى لا يمكن فهم النتائج الدستورية التى أسفرت عنها الثورة وخاصة موقف دساتير الثورة من مبدأ التمثيل النيابى إلا على ضوئهما معا .

أولا - التيار الاقتصادى :

إنه التعبير عن مصالح وأفكار الطبقة الوسطى (البورجوازية) ويمثله الفيزيوكرات phisiocrate وكانت الطبقة الوسطى هى التى أسهمت بالدور الأساسى فى التقدم الاقتصادى فى فرنسا ، وحولتها بالتدريج إلى دولة تجارية وصناعية ، ومع ذلك فإنها كانت خاضعة لقيود التميز الطبقى القديمة ، وبالتالى فقد كانت تريد أن تتحرر من عدم المساواة لأنها كانت المالكة الأساسية للثورة الاقتصادية . فجاء الفيزيوكرات يعبرون عن هذه الآمال بتقديمهم مفهوما خاصا للحرية على الوجه الذى يتفق مع مصالحها ، وهى أن « الحرية مرتبطة بالملكية ولا يمكن فصلها » (موريس دى ريفيير) . ولم يكونوا ضد الملكية بل كانوا معها ضد الشعب « إذا » ما تحولت إلى ملكية دستورية تشل يد الملك من التدخل فى المسائل الاقتصادية وعلى وجه خاص فى فرض الضرائب . حينئذ يصبح استبداد الملك « استبدادا فرديا ولكنه استبداد قانونى » (كيزنى) . لأنه « استبداد طبيعى » (دوبون دى تيمور) ثم أن « الاستبداد الذى تقوده السيادة الجماعية أكثر إحكاما وأكثر دواما من الاستبداد الفردى ، أما الديمقراطية فهى وحش مفترس وليست سيادة الأمة إلا دولة حاكمة بدون دولة محكومة (موريس دى ريفيير) وكانت وسيلة الطبقة الوسطى (البورجوازية) إلى فرض الدستور فى ظل الملكية هو أن تقود الشعب كله ليتوحد حولها ضد الطوائف المتميزة(١)،لهذا فإن جمعية الطوائف العامة التى دعاها الملك واجتمعت فى ٥ مايو ١٧٨٩ لم تكن فى الواقع لا شعبية ولا ديمقراطية بل

كانت بورجوازية كما يقول كاريه دى ملبرج[10]، أو كانت تحت سيطرة الأقلية الارستقراطية البورجوازية والملاك كما يقول ليون ديجى[11].

ثانيا ـ التيار الفكرى :

ويمثله بشكل خاص مونتسكيو[12] الذى نقل عن لوك إلى الشعب الفرنسى قبيل الثورة نظريته فى الحكم المتفقة تماما مع مصالح الأقلية البورجوازية المتطلعة إلى الحد من نفوذ الملك من ناحية والحد من سيادة الشعب من ناحية أخرى ونلخصها فيما يلى :

١ ـ يرسى مونتسكيو ـ أولا ـ وقبل كل شىء نظرية الاستبداد على الوجه الذى نراه فيما بعد فى النظم النازية والفاشية وهى أن القانون ـ أى قانون وبصرف النظر عما يمثله ـ هو مصدر ومقياس حدود الحرية . قال : « فى الدولة ، أى فى المجتمع حيث توجد قوانين، لا يمكن أن تكون الحرية إلا بأن نستطيع عمل ما يجب علينا أن نريده ، وإلا نكره على عمل ما لايجب علينا أن نريده . إن الحرية هى حق عمل ما تسمح به القوانين ، وإذا استطاع مواطن أن يفعل ما تجيزه تلك القوانين فلن تكون هناك حرية »[13] .

٢ ـ من الذى يحكم الدولة إذن ؟.. ليس الشعب . يقول « إن الشعب رائع فى اختيار من يكل إليهم بعض سلطته . انه لا يستطيع أن يقرر شيئا إلا تلك الأشياء التى لا يستطيع تجاهلها وما يقع فى نطاق حواسه . قد يكون ثمة شىء حسن فى أن يشارك الإنسان فى الحرب وينجح فيها فهو إذن قادر على أن يختار قائدا للحرب ، كما يستطيع أن يعرف القاضى الصالح بما يلاحظه عند انصراف المتقاضين من محكمته . وهذا يكفى ليكون قادرا على اختيار القاضى ، وقد تثيره دلالة الثروة لدى أحد المواطنين وهذا يكفى ليحسن اختيار حاكم مدينته . كل هذه أشياء ووقائع يستطيع أن يعرفها من الأماكن العامة أفضل مما يعرفها ملك فى قصره ، ولكن هل يستطيع أن يدير الأمور ، ويعرف أين وكيف ومتى يستغل الفرص السانحة : لا »[14] . « إن هناك عيبا خطيرا فى الجمهوريات

القديمة وهو أن الشعب كان له الحق فى أن يأخذ قرارات إيجابية ويطلب القيام ببعض الأمور التنفيذية أيضا ، وهو ما لا طاقة أو كفاءة له به . ليس للشعب أن يتدخل فى الحكم إلا بأن يختار ممثلين له وهو مناسب إلى أقصى حد بالنسبة إليه . لأنه اذا كان ثمة قلة من الناس يستطيعون معرفة القيمة الحقيقية للرجال إلا أن كل واحد يستطيع بشكل عام أن يعرف ما إذا كان الذى اختاره أفضل من الآخرين أم لا »[15].

٣ - بالبناء على هذا يكون حق الحكم حكرا على الممتازين من الناس الذين يستطيعون وحدهم القيام بأعبائه التى لا يستطيع الشعب نفسه أن يقوم بها ، وهم الأشراف[16] لأن « الطبيعة البخيلة فى منح المواهب ، لم تمنح إلا لشريحة قليلة من الناس رأسا قادرة على الحسابات المعقدة التى يتضمنها التشريع » .

la nature, d' ailleurs avare de ses dons, n'a donné qu' á une petite portion d'hommes une téte capable de calculs compliqués d'une legislalion

وبالتالى فكما يلجأ المريض إلى طبيب ، ويلجأ المتقاضى إلى محام يلجأ العدد الكبير من المواطنين فى شئون الحكم إلى من هم أكثر منهم مقدرة وكفاءة »[17] .

٤ - ولكن إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى جهة واحدة فثمة خطر على الحرية إذ يخشى فى هذه الحالة أن الملك ذاته ، أو مجلس الشيوخ ذاته ، لا يصدر قوانين مستبدة إلا لكى ينفذها تنفيذا استبداديا[18] . فحتى لا يستبد أحد بالسلطة لابد من سلطة أخرى توقف السلطة الأولى عند حدودها le pouvoir arrét le pouvoir[19] . ومن هنا جاءت نظرية الفصل بين السلطات التى قال بها مونتسكيو وهى نظرية برلمانية محض توزع السلطة بين السادة وتوازن بينهم بعيدا عن الشعب وفوقه .

فى مواجهة كل هذا وعلى نقيضه كانت فلسفة روسو التى عرفناها من

٣٤ ـ دستور ١٧٩١ :

فقهاء القانون الفرنسى يعتبرون دستور ١٧٩١ أول دساتير الثورة ونحن لا نستطيع أن نجاريهم فى هذا لمجرد أنه الدستور الذى وضعته الجمعية الوطنية الأولى ، وذلك لثلاثة أسباب : السبب الأول أن الملك نفسه هو الذى دعى إلى اجتماع الطوائف العامة التى تحولت إلى جمعية وطنية[٢١] أثناء انعقادها ، وإلى وضع قواعد منظمة للحياة الدستورية فلما وضعت دستور ١٧٩١ قبله الملك ، وصدق عليه يوم ١٣ سبتمبر ١٧٩١ وأقسم اليمين على احترامه فى اليوم التالى ثم انفضت الجمعية الوطنية مباشرة يوم ٣٠ سبتمبر ١٧٩١ . وليس فى كل هذا شىء ثورى .

السبب الثانى هو أن ذلك الدستور قد تضمن قواعد « المصالحة » بين الملك والطبقة الوسطى (البورجوازية) على حساب الشعب فهو إصلاح فى السلطة وليس تغييرا للنظام . وبالتالى لا يمكن اعتباره ثورة .

السبب الثالث هو أن الثورة الفرنسية قد بدأت فعلا فى العام التالى ضد هذا الدستور بالذات فألغته وألغت إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذى صدر من قبل (١٧٨٩) ووضعت بدلا منها دستورا وإعلانا آخرين . وذلك لأننا نرى أنه إذا كان من الجائز أن يستعمل تعبير الثورة للدلالة على الأعمال الفذة أو التغييرات المفاجئة ، أو ما شاء كتاب السياسة والاجتماع إلا أنها فى لغة القانون لابد أن تكون أكثر تحديدا .وحدودها ـ فيما نرى ـ أن يتوافر لها ، بالاضافة إلى التغييرات الاجتماعية أو الاقتصادية التى تترتب عليها ، أن تكون قد تمت خارج نطاق الشرعية السائدة . وبالتالى لا يمكن أن يطلق اسم الثورة ، بمعناها القانونى ، على ما تقوم به أجهزة الدولة وسلطاتها بدون أن يكون فيه أى خرق لدستور قائم[٢٢] . ولسنا نعرف كيف يمكن أن تطليق لغة القانون أن يكون القانون ثورة ، وأن يكون الذين يتولون السلطة الشرعية ثوارا ، ولقد كانت القاعدة السائدة فى فرنسا أن من حق الطوائف العامة أن تقدم رغبات إلى الملك ، فقدمت رغبات دستورية قبلها الملك بل هو الذى كان قد دعا إلى إبدائها من قبل ، ويبين كل هذا من استعراض كيفية صدور الدستور وأحكامه .

ففى ٢٤ يناير ١٧٨٩ وجه لويس السادس عشر الدعوة للطوائف العامة لتنعقد يوم ٥ مايو من نفس العام ، وجاء فى الدعوة أنه مطلوب من المجتمعين أن يقترحوا الوسائل والآراء الكفيلة بإقامة نظام ثابت ودائم لكل فروع الحكم على الوجه الذى يحقق سعادة الرعايا ورخاء المملكة .وقد انعكس موضوع هذه الدعوة على الكراسات التى زود بها الناخبون ممثليهم فتضمن أغلبها وضع دستور قبل الدخول فى أية مناقشة حول الضرائب أو الإعانات[٢٢].

ومنذ اليوم الأول لاجتماع الطوائف العامة واجهتها مشكلة الديمقراطية بكل عناصرها . فمن ناحية كانت تقاليد الاجتماع أن تجتمع كل طائفة على انفراد وتتخذ لنفسها قرارا منفردا فأصر ممثلو الطائفة الثالثة Tiers-Etat ، الذين كان عددهم ٦٠٠ أى مساويا لعدد النبلاء ورجال الدين معا ، على الاجتماع فى مكان واحد والمناقشة معا . فلما احتج ممثلو النبلاء وأغلب ممثلى رجال الدين بأنهم « غير مفوضين » فى هذا وامتنعوا ، أصدرت الطائفة الثالثة ثلاثة قرارات : إلغاء الوكالات الالزامية بالنسبة للجميع ، وتحويل المجتمعين إلى جمعية وطنية Assemblée Nationale لوضع الدستور ، وعدم الاعتداد بتخلف أو امتناع ممثلى النبلاء وباقى رجال الدين عن الحضور ، واستندت فى كل هذا الى :

١ - إن الوكالات الالزامية باطلة لأن كل نائب لا يمثل دائرته فقط بل يمثل فرنسا كلها .

٢ - إن الدستور ملك للأمة لأن كل سلطة مصدرها الأمة tout pouvoir émane de la nation

٣ - إنهم يمثلون ٩٦٪ من الشعب وبالتالى لا يسمح لممثلى الأقلية بتعطيل عملهم .

وقد قبل لويس السادس عشر كل هذا - بعد تردد - وطلب ممثلى النبلاء ورجال الدين أن ينضموا إلى الطائفة الثالثة ففعلوا ، وبذلك قامت الجمعية الوطنية لتكون مهمتها « تفسير وتمثيل الارادة العامة للأمة d'interpréter et de présenter la volonté générale de la nation وكان واضحا من الاجتماعات أن

ثمة اتجاهين يتنازعان الجمعية أحدهما يلتزم بفلسفة وآراء روسو فى الديمقراطية ، ويرفض استعارة أى نموذج دستورى من الخارج وخاصة دستور انجلترا ، والآخر متأثر بأفكار وآراء مونتسكيو يريد أن ينقل إليها نموذج الحكم الانجليزى »[٢٤].

وقد بدأت الجمعية الوطنية بإعلان لحقوق الإنسان والمواطن أصدرته يوم ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ ثم اصدرت مجموعة من القوانين الدستورية المتفرقة . أعادت جمعها وصياغتها معا وتلى الدستور يوم ٥ أغسطس ١٧٩١ وبدأت مناقشته يوم ٨ اغسطس وتمت الموافقة عليه يوم ٣ سبتمبر وصدق عليه الملك يوم ١٣ سبتمبر وتم القسم على احترام الدستور يوم ١٤ سبتمبر وانفضت الجمعية يوم ٣٠ سبتمبر ١٧٨٩ .

ونلاحظ أنه ما بين إعلان حقوق الإنسان والمواطن وصدور الدستور كان قد مضى عامان تقريبا . وتفسر لنا هذه الملاحظة التناقض بين ما جاء فى إعلان حقوق الانسان والمواطن ، وبين أحكام الدستور بحيث يمكن القول بأنه بينما كان الإعلان أقرب إلى مبادىء ديمقراطية روسو ، فإن أحكام الدستور جاءت كما لو كانت من صياغة مونتسكيو ، وذلك فى خصوصية التمثيل النيابى والديمقراطية .

فإعلان حقوق الانسان ينص فى المادة الثالثة منه على أن مبدأ السيادة يكمن أساسا فى الأمة ، وليس لأية هيئة أو فرد أن يمارس أية سلطة لا تنبع منها صراحة[٢٥] . ويضيف فى المادة السادسة أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة ، ولكل المواطنين أن يساهموا بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم فى عمله[٢٦] . فى هذين النصين نجد أول نص دستورى على أن السيادة « للأمة » وليست للشعب . ولكنا نجد أيضا أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة . وهو تعبير مستعار مباشرة من كتاب روسو . ثم فى « كيفية » الممارسة نجد أن إعلان حقوق الانسان قد أرسى قاعدتين :

الأولى : أن للشعب حق عمل القوانين بنفسه أو بوساطة ممثلين ، فجمع بين الديمقراطية المباشرة والتمثيل النيابى .

الثانية : أن هذا الحق مقرر بالنسبة لكل المواطنين بدون أية تفرقة ، وبذلك قرر حق الاقتراع العام المطلق .

فإذا رجعنا إلى أحكام الدستور نجد أنه قد خالف هاتين القاعدتين كلتيهما :

أولا : ففى المادة الأولى من القسم الثالث أعاد النص على سيادة الأمة فقال : « السيادة واحدة ، غير قابلة للتجزئة أو الانتقال ، ولا تكسب بالتقادم وهى تخص الأمة وليس لأى جزء من الشعب أو أى فرد أن يدعى ممارستها(٢٧). ثم أضاف فى المادة الثانية : « أن الأمة التى تنبع منها كل السلطات لا يمكن أن تمارسها إلا بوساطة مفوضين . ان الدستور الفرنسى دستور نيابى . ونواب الأمة هم الهيئة التشريعية والملك »(٢٨). هذان النصان أعادا ، من ناحية ، التركيز على أن السيادة « للأمة » التى هى شخص معنوى مستقل عن أفراد الشعب وجعلوا له السيادة . ثم قصر من ناحية أخرى . استعمال السلطة على الأسلوب النيابى واستبعد أى تدخل من الشعب ، وأخيرا جرد علاقة النيابة ذاتها من أية دلالة قانونية عندما اعتبر الملك نائبا وممثلا للأمة مع أنه يتولى منصبه طبقا لقوانين الوراثة . يقول موريس ديفرجيه : إن الجمعية قد « اخترعت » نظرية فى التمثيل النيابى قائمة على أن السيادة لا تخص المواطنين منفردين ولكن تخصهم كجماعة باعتبارهم حقيقة متميزة ومنفصلة عن الأشخاص وأن نظرية السيادة القومية هذه قد ابتكرتها البورجوازية الليبرالية التى كان هدفها التركيز على النيابة فى مواجهة الارستقراطية من جهة وضد الشعب من جهة أخرى فاستبعدت بها المساهمة الشعبية فى الحكم(٢٩) ويصف كاريه دى مالبرج هذا التناقض بقوله : إنه نتيجة إلتواء ظاهر انقلبت فكرة سيادة الإرادة العامة ضد ذلك الذى تصدر عنه حتى تحل السيادة البرلمانية محل سيادة الشعب ، وتسلب القرارات التشريعية من نسبتها إلى المواطنين . وهو تناقض أكثر وضوحا من أن نفترض أن المؤسسين الدستوريين أثناء الثورة لم يفطنوا إليه ، ولكن أولئك لم يكونوا واقعين تماما تحت تأثير الايديولوجيات المجردة التى نلومها عليها عادة بل كانوا يريدون الوصول إلى نتائج عملية فأقاموا

النظام النيابى مقام حكم الشعب المحكوم عليه بالسكوت ، ودافع عن هذا سييز[30]. فقال : « إن ثمة خطأ جسيما سائدا هو أن الشعب لا يجوز أن يفوض من السلطات إلا تلك التى لا يستطيع أن يمارسها بنفسه . ويضيفون : إن هذا المبدأ المزعوم حارس للحرية .. إن مثل هذا مثل أن نؤكد للمواطنين الذين يريدون أن يكتبوا رسائل إلى بوردو بأنهم يكونون أكثر احتفاظا بحريتهم لو أنهم حملوها إلى هناك بأنفسهم ، وهم يستطيعون فعلا حملها ، بدلا من أن يكلوها الى المؤسسة العامة المكلفة بنقل البريد »[31]. وينقل لافربير عن سييز أيضا قولا يكاد يكون مطابقا لما قاله مونتسكيو : « إن أغلبية مواطنينا لا تتوافر لهم من المعرفة أو الوقت ما يلزم ليريدوا voulolrأن يقرروا بأنفسهم فى المسائل العامة ، وبالتالى فإن « رأيهم » هو أن ينيبوا عنهم من هم أقدر منهم بكثير فى اتخاذ القرارات »[32] مغالطة سييز واضحة . فهو الذى افترض فى الشعب العجز فى المعرفة وضيق الوقت ، ثم هو الذى رتب النتيجة ونسبها إليه . وتحت تأثير مثل هذه الأقوال الخطابية خالفت الجمعية الوطنية إعلان حقوق الانسان الذى أصدرته هى ذاتها قبل عامين ، وحذفت كل ما يمت بصلة إلى الشعب ، واسندته إلى شخص آخر خلقته هو الأمة ، ثم جعلت من الملك ذاته ، بالإضافة إلى الهيئة التشريعية ، ممثلا لتلك الأمة .[33]

ثانيا : أكثر من هذا وضوحا فى مخالفة إعلان حقوق الانسان ما تضمنه الدستور من أحكام بالنسبة لحق الاقتراع . فنص المادة السادسة من إعلان حقوق الانسان لايدع مجالا لأى شك فى أن حق الاقتراع عام وغير مقيد لكل المواطنين Tous les citoyens وقد كان هذا الموضوع أكثر الموضوعات مجالا للصراع بين التيارات الفكرية والسياسية السائدة فى الجمعية الوطنية . وانصبت المناقشة على ما إذا كان الاقتراع حقا droitأم أنه مجرد وظيفة . القول بأنه حق يعنى من ناحية أن لكل مواطن أن يساهم مباشرة فى التشريع ، ومن ناحية أخرى أنه لا يمكن أن يحرم منه لأى سبب كان . والقول بأن وظيفة fonction يعنى أنه يستمده من الدستور ويمارسه بشروطه .

وقد دافع عن الرأى الأول كل من روبسبير Robespiérre وبتيون Pétion de Villeneuve ووردا - فى الواقع - ما كان قد جاء فى إعلان حقوق الانسان ذاته . قال روبسبير :« إن كل المواطنين مهما كانوا لهم الحق فى أن يساهموا فى كل درجات التمثيل . فإذا كان الدستور يسند السيادة إلى كل الشعب فإن لكل فرد بناء على هذا أن يساهم فى صنع القانون الذى يخضع له وإلا فإنه لن يكون صحيحا القول بأن كل الناس متساوون فى الحقوق ، وأن كل شخص هو فى الوقت ذاته مواطن » وقال بتيون : « إن كل الأشخاص الذين يتكون منهم المجتمع لهم حق مقدس وغير قابل للتنازل عنه للمساهمة فى صنع القانون . فيجب ألا يحرم أى إنسان من هذا الحق تحت أية ذريعة فى أية حكومة » .

ودافع عن الرأى الآخر برناف فقال : « إن الانتخاب ليس إلا وظيفة عامة ليس لأى شخص الحق فيها ، وأن المجتمع يخولها لمن يرى فيه مصلحة فهى ليست حقا » وعندما بدا أن الجمعية ستقيد حق الاقتراع بدفع ضريبة توازى عشرة أيام عمل فقط ، اعترض برناف ، وأصبح أكثر صراحة فقال : « يجب أن يكون الناخبون من الطبقة الوسطى ، وانى أسأل كل من يسمعنى هل تتكون الطبقة الوسطى من الذين يدفعون ضرائب توازى عمل عشرة أيام ، وهل يكفى هذا لتوفير درجة معينة من أمن المجتمع » . ثم وضع برناف التفرقة التى سيرددها من بعده الفقيه الفرنسى ايسمان وهى أن الفرق بين النائب والموظف العام هو أن النائب يريد للأمة فى حين أن الموظف العام يعمل لها .

انتصر الفريق الثانى ، ولم يأخذ دستور ١٧٩١ بالاقتراع العام كما جاء فى اعلان حقوق الانسان بل قيد حق الاقتراع فى المدن التى يزيد عدد سكانها عن ٦٠٠٠ شخص بأن يكون مالكا أو منتفعا بملك يدر دخلا سنويا مساويا لمالد ٢٠٠ يوم عمل[٣١]، أو مستأجرا لمنزل ذى دخل يعادل ١٥٠ يوم عمل . أما فى المدن التى يقل عدد سكانها على ٦٠٠٠ شخص فيشترط أن يكون مالكا لما يدر دخلا سنويا مساويا ١٥٠ يوم عمل أو مستأجرا لديه دخل يعادل ١٥٠ يوم عمل ، أو أن يكون فلاحا زارعا - وهنا المفارقة العجيبة - لأرض

تدر دخلا سنويا يعادل ٤٠٠ يوم عمل . أى كان على الفلاح أن يزرع أرض ثلاثة من الملاك المتمتعين بحق الانتخاب ليكون له هو حق الانتخاب .

هذا كله بالإضافة إلى أن يكون الانتخاب على درجتين ، وأن يكون سن الناخب ٢٥ سنة فأكثر ، وأن يدفع ضرائب تساوى ثلاثة أيام عمل ، وأن يكون مسجلا فى سجلات الحرس الوطنى ، وأن يكون قد أقسم يمينا معينا ، وأن يكون مقيما فى ذات المكان أكثر من سنتين وألا يكون خادما أو متهما أو هاربا أو معسرا .

فى مقابل هذا احتفظ دستور ١٧٩١ للملك بحق الاعتراض على القوانين ورئاسة السلطة التنفيذية ، وقيادة الجيش والسهر على الأمن الخارجى للمملكة ، وبحقه فى ممارسة العلاقات الدبلوماسية وفى إبرام المعاهدات وفى شئون الحرب[٢٥] .

يتضح مما سبق ، أن الجمعية الوطنية التى استطاعت أن تسجل الإرادة الشعبية فى إعلان حقوق الانسان بمجرد انعقادها فى عام ١٧٨٩ لم تلبث خلال انعقادها الذى استمر أكثر من عامين أن خالفت المبادىء التى أعلنتها وصاغت دستورا هو أقرب إلى المصالحة مع الملكية منه إلى المصالح الشعبية ، وانعكس ذلك على موقفها من الديمقراطية فاستبدلت بالشعب شخصا ابتكرته هو الأمة لتسند إليه السيادة ، واستبدلت بالشعب النواب لتكل إليهم حق التشريع ثم استبدلت بالشعب شريحة قليلة منه أعطتها حق الانتخاب ، واشترطت أن يتوافر فيهم ما يهم الطبقة الوسطى (البورجوازية) قبل الحرية وهى الملكية ، فكانت جمعية البورجوازية المالكة كما قال الفقيه بول باستيد[٢٦] . ولم يكن غريبا أنه ما أن جرت انتخابات للجمعية التشريعية الجديدة حتى بدأت انعقادها بإلغاء دستور ١٧٩١ ، وإيقاف الملك ثم عزله وإعلان الجمهورية ووضعت دستورا جديدا لها ، لا يوليه فقهاء القانون عنايتهم بحجة أنه لم يطبق فى حين أنه لم يلغ أيضا ، ولكنه يستحق كل عنايتنا لأنه أول دستور - وآخر دستور - فى تاريخ القانون العام كله ، وضع نظاما للديمقراطية الكاملة المباشرة . إنه دستور ١٧٩٣ .

٣٥ ـ دستور ١٧٩٣ :

كان دستور ١٧٩١ قد نص على انتخاب جمعية تشريعية Assemblée Législative فلما تم الانتخاب وجدت نفسها فى مأزق دستورى إذ أن المهاجرين من النبلاء ورجال الدين كانوا قد استعدوا على وطنهم كل قوى أوروبا التى كونت حلفا مضادا للثورة ، فوافقت الجمعية التشريعية على مشروع قانون ضد المهاجرين ، ولكن الملك حال دون إصداره واستعمل حق الاعتراض (الفيتو) الذى احتفظ له به دستور ١٧٩١ . كان ذلك يوم الاثنين ١٢ يونيو ١٧٩٢ ، وبعدها اندلعت الثورة الفرنسية واقتحم الشعب قصرالتويلرى وهو يهتف يسقط السيد فيتو A bas Monsieur Vito يوم ٢٠ يونيو ١٧٩٢ ولم تتوقف الثورة بعد ذلك . ومن هنا قلنا إن الثورة الفرنسية بدأت ضد دستور ١٧٩١ فهو ليس من دساتير الثورة ، ولما استفحل الأمر قررت الجمعية التشريعية أن تحل نفسها وأصدرت يوم ١٠ اغسطس ١٧٩٢ أربعة قوانين مؤقتة . الأول بإيقاف الملك عن ممارسة سلطاته إلى أن تقر فى شأنه جمعيةأساسية Convention[٢٦] منتخبة، والقانون الثانى يسند السلطة التنفيذية إلى وزارة من ستة أعضاء، القانون الثالث يجعل قوانين الجمعية نافذة بدون حاجة إلى تصديق الملك . القانون الرابع ـ وهو يهمنا أساسا يقرر حق الاقتراع العام لكل الفرنسيين البالغين ٢١ سنة المقيمين فى فرنسا منذ عام ويعيشون من دخل عملهم . وتم انتخاب الجمعية الاساسية وانعقدت يوم ٢١ سبتمبر ١٧٩٢ وفيها كان الشعب الفرنسى ممثلا إلى أقرب صورة . فبدأ اجتماعها بقرارين مهمين نعتبرهما بداية الثورة الفرنسية .

أولا : إلغاء الملكية وإعلان الجمهورية .

ثانيا : لايمكن أن يوجد دستور إلا ذلك الذى يقبله الشعب Il ne peut y avoir de constitution, que celle qui est acceptée par le peuple. وانقسمت بعد هذا إلى حزبين . حزب الجيروند les Girondins[٢٨] وحزب المونتانيارد les Montagnards[٢٩] وكان الجيروند يمثلون الاتجاه الليبرالى الفردى بينما كان المونتانيارد يمثلون الاتجاه الديمقراطى الشعبى كما صاغه جان جاك روسو . وفى أكتوبر ١٧٩٢ تشكلت لجنة لوضع الدستور كان أغلب أعضائها من

الجيروند وعلى رأسها كبيرهم كوندورسيه Condorcet فقدمت فى ١٥ فبراير ١٧٩٣ مشروع دستور قريب من دستور ١٧٩١ فما أن أعلن المشروع حتى تجددت الثورة يوم ٣١مايو ١٧٩٣ واعيد تشكيل لجنة الدستور بأن انضم اليها خمسة أعضاء آخرون ، وتولى رئاستها هيرول دى سيشيل Herault de Sechelles من حزب اليسار فوضعت الدستور الجديد يوم ١٠ يونيو ١٧٩٣ وتمت الموافقة عليه يوم ٢٤ من الشهر ذاته ثم عرض على الاستفتاء الشعبى ووافق عليه الشعب بأغلبية كاسحة يوم ٩ أغسطس ١٧٩٣ وهى أول مرة فى تاريخ فرنسا يعرض الدستور على الاستفتاء الشعبى .

وقد تضمن الدستور قسمين : الأول إعادة صياغة إعلان حقوق الإنسان ، والثانى الدستور ، نلخصها على الوجه الآتى :

أولا ـ حقوق الإنسان :

ان غاية كل مجتمع هو تحقيق السعادة المشتركة لأعضائه ... ووظيفة الحكومة أن تضمن للإنسان التمتع بحقوقه الطبيعية غير القابلة للسقوط (مادة ١) هذه الحقوق هى المساواة أمام القانون (مادة٣) والقانون هو التعبير الحر الرسمى عن الإرادة العامة (مادة ٤) ومن حق كل مواطن أن يشغل الوظائف العامة (مادة ٥) والحرية هى المقدرة على فعل ما لايضر بحقوق الغير (مادة ٦) وتتضمن حرية التعبير عن الفكر أو الرأى إما عن طريق الصحافة أو غيرها من الطرق ، وحرية الاجتماع وحرية العقائد (مادة ٧) والأمن حق من حقوق الانسان وهو يعنى حماية المجتمع للأشخاص والحقوق والملكية (مادة ٨) وخاصة الحماية ضد القهر الذى يفرضه أولئك الذين يحكمون (مادة ٩) فالحرية الفردية مكفولة ضد التصرفات الاستبدادية (المواد ١٠ ـ ١٥) وحرية الملكية هى حق الانسان فى أن يستعمل ويتصرف ، طبقا لما يريده ، فى أمواله ودخله وثمرة عمله أو مهنته (المادة ١٦) وبالتالى ليس هناك حظر على أى مواطن فى أن يمارس أى عمل أو نشاط فكرى أو تجارى أو مهنى (المادة ١٧) إلا أن إنسانية الانسان غير قابلة للمساس بها فلا يعترف القانون أبدا بأن يعمل انسان خادما لانسان آخر ne neconnait point de demicilité (٠) (المادة ١٨) نزع الملكية يفترض الضرورة

الاجتماعية ، ولايجوز نزعها إلا فى مقابل تعويض عادل يدفع مقدما (المادة ١٩) لايجوز فرض الضرائب الابموافقة المواطنين (المادة ٢٠) أن تدخل المجتمع لحماية المواطنين دين مقدس (المادة ٢١) وبالتالى فعلى المجتمع أن يشجع مقاومة الشعب للاستبداد (المادة ٢٢) والضمان الاجتماعى حق يكفل به المجتمع لكل فرد التمتع بحقوقه والمحافظة عليها وهو قائم على أساس من السيادة القومية (المادة ٢٣) ولا يمكن أن يتحقق هذا إلا بالفصل بين السلطات ومسئولية كل الموظفين (المادة٢٤)

تكمن السيادة فى الشعب وهى واحدة وغير قابلة للانقسام أو الاكتساب بالتقادم أو التنازل[١١](المادة ٢٥) ولا يجوز لأى جزء من الشعب أو أى فرد أن يستغلها لنفسه (المادة٢٦ - ٢٧) وللشعب دائما حق إعادة النظر وتعديل وتغيير دستوره (المادة ٢٨) ولكل مواطن حق مساو لغيره فى أن يسهم فى وضع القانون وفى أن يعين وكلاء عنه أو مندوبين (المادة ٢٩) والوظائف العامة مؤقتة وتتضمن مسئولية من يتولاها (المادة ٣٠ - ٣١) ولا يجوز فى أى حالة منع أوإيقاف حق الشكوى وتقديم العرائض (المادة ٣٢) وحق مقاومة البطش هو نتيجة لكافة حقوق الانسان الأخرى (المادة ٣٣) ويكون البطش واقعا على المجتمع كله كلما مس فردا واحدا من أعضائه ، كما يكون واقعا على كل فرد فيه إذا مس المجتمع كله (المادة ٣٤) وعندما تخرق الحكومة حقوق الشعب تصبح المقاومة insurrection هى أقدس الحقوق والزم الواجبات بالنسبة للشعب كله ولكل فرد فيه (المادة ٣٥)

ثانيا - الديمقراطية :

بعد إعلان حقوق الانسان والمواطن فى الدستور قدم أول نموذج تطبيقى لآراء جان جاك روسو فى الديمقراطية . ففى ممارسة الشعب لسيادته يتوزع المواطنون فى جمعيات أولية (٢ - ٣) ولا يشترط فى المواطن إلا أن يكون فرنسيا بالغا من العمر ٢١ سنة ويستطيع الأجانب المقيمون فى فرنسا بشروط ميسرة [١٢]ممارسة حقوق المواطنين (المادة ٤ - ٦) هذا الشعب السيد هو الذى يعين مندوبيه ويناقش القوانين ويوافق عليها ويختار من

بينه من يقومون بانتخاب الموظفين الاداريين والقضائيين (المادة ٧ - ١٠) .

وتتكون كل جمعية أولية من ٢٠٠ إلى ٦٠٠ مواطن من المقيمين في المنطقة منذ ستة أشهر على الأقل ، وتعين كل جمعية مكتبها ، وتشكل قوة شرطتها ، ويتم ابداء الرأى فيها سرا أو علنا حسب رغبة كل عضو فيها (المادة ١١ - ٢٠) ويقوم التمثيل القومى على أساس قاعدة وحيدة هى الشعب فيكون لكل ٤٠٠٠٠ مواطن مندوب ، ويمثل المندوبون الأمة كلها (المادة ٢١ - ٢٦) وتتكون الجمعيات الانتخابية (التى تختار الموظفين) من الأعضاء الذين تختارهم الجمعيات الأولية بواقع عضو عن كل جمعية لا يزيد أعضاؤها على ٢٠٠ وعضوين اذا زاد العدد على ٣٠٠ وثلاثة أعضاء من كل جمعية يزيد أعضاؤها على ٥٠٠ (المادة ٣٧ - ٣٨) .

تتكون الهيئة التشريعية من مجلس واحد يتجدد سنويا ولا يجوز المساس بأعضائه أو مساءلتهم إلا فى حالات التلبس بالجريمة أو بتصريح من المجلس ووظيفة الهيئة التشريعية هى اقتراح القوانين واصدار المراسيم - propose des lais et rend des decrets (المادة ٣٩ - ٥٥) وتصدر القوانين بأن يطرح مشروع القانون مصحوبا بتقرير على الهيئة التشريعية ، وبعد أن توافق عليه يطبع ويوزع على الجمعيات الأولية ، ويصبح نافذا - اذا لم تعترض عليه خلال أربعين - يوما عشر ١/١٠ الجمعيات الأولية فى الأغلبية المطلقة للمديريات فاذا حدث اعتراض تستفتى فيه كل الجمعيات الأولية (المادة ٥٦ - ٦٠) .

تختار الهيئة التشريعية أعضاء الهيئة التنفيذية (٣) من بين قائمة بالأسماء التى ترشحها هيئة الناخبين ووظيفة الهيئة التنفيذية هى تنفيذ القوانين التى يصدرها الشعب والمراسيم التى تصدرها الهيئة التشريعية وهى مسئولة أمام تلك الهيئة ، ولكن لا يجوز لها حضور جلساتها إلا اذا استدعيت (المادة ٧٥ - ٧٧) .

٣٦ - الديمقراطية المباشرة :

عرض مشروع هذا الدستور على الاستفتاء الشعبى وقبل بأغلبية

كبيرة[11] وصدر يوم ١٠ أغسطس ١٧٩٣. ويمكننا أن نلاحظ من جماع نصوصه أنه إذ بدأ باسناد السيادة إلى الشعب ، رتب على هذه البداية سلسلة من الأحكام متسقة مع أساسها . فحيث تكون السيادة للشعب تكون كامنة فيه ككل وكامنة فى كل فرد منه . ويترتب على هذا نتيجتان :

الأولى :هى أن القانون لا يصبح قانونا عاما ملزما إلا بارادة الشعب ، ولما كانت الارادة غير قابلة للانتقال ، فيكون الشعب وحده هو صاحب الحق فى إصدار القانون اصدارا مباشرا . قد يعين من يدرسه أو يصوغه أو يقترحه ، أى من يعد مشروع القانون ولكن قوة نفاذ القانون تستمد وجودها من الإرادة الشعبية المباشرة : نلاحظ أن حق الشعب هنا ليس حقا فى إجازة القانون ratification أو الموافقة عليه Opprobation بل هو حق اصدار القانون . فالطبيعة القانونية لهذا العمل الشعبي هو أنه قرار مستقل تماما عن الأعمال التحضيرية له، يصدره الشعب قانونا أى أنه ليس استفتاء استشاريا[5]. ومع ذلك فإن الدستور الذى اعترف للشعب بحق إصدار القوانين خص الهيئة التشريعية باصدار المراسيم . وقد ميزت المادة ٤٥ الموضوعات التى تدخل فى نطاق القوانين بأنها التشريعات المدنية والجنائية والقواعد العامة للايرادات والمصروفات العادية للجمهورية ، والممتلكات العامة ، وقواعد تنظيم النقد ، واعلان الحرب ، والتقسيمات الادارية لفرنسا ، وتنظيم الاضراب العام ، وتخليد ذكرى العظماء من الرجال وهو تمييز لا يقوم على أساس طبيعة القاعدة المنظمة ، ولكن على أساس مما اعتبره الدستور موضوعا مهما[6] فهو تمييز تحكمى فهو لاشك قيد على حق الشعب فى اصدار القوانين .

الثانية : عندما تكون السيادة للشعب يمارسها بذاته يكون لكل فرد من الشعب حق متساو فى ممارستها ويكون أى قيد من أى نوع كان هو سلب لهذا الحق . ومع ذلك فإن دستور ١٧٩٣ قد أقر بهذا الحق لكل فرنسى يبلغ عمره ٢١ عاما ، وهو شرط تحكمى ، لماذا لا يكون عشرين أو أقل مثلا ؟... ومن ناحية أخرى فقد حرم النساء من هذا الحق نتيجة لهذا فإنه لم يستطع أن يطابق بين الشعب الذى أقر له بالسيادة ، وبين الممارسين لهذه السيادة ويبدو

هذا الفرق واضحا اذا قسناه على عدد الشعب الفرنسى ، فحين طرح الدستور على الاستفتاء كان عدد الشعب الفرنسى حوالى أربعة وعشرين مليونا ، أما الذين كان لهم حق الاقتراع - طبقا لشروط دستور ١٧٩٣ - ذاته فكانوا سبعة ملايين فقط .

إن كل هذا لاينال من حقيقة أن دستور ١٧٩٣ قد أثبت - نظريا على الأقل - أن تحويل المبدأ الديمقراطى إلى نظام دستورى ليس مستحيلا أو ليس أكثر صعوبة من الصيغة الدستورية للتمثيل النيابى ، مع فارق واضح بين النظامين هو : مساهمة أكبر من جانب الشعب فى اتخاذ القرارات العامة التى يخضع لها ويطالب بتنفيذها ، ورقابة أكبر على الموكل اليهم بتنفيذ القوانين وحصانة أكبر ضد الاستبداد . على أى حال فإن هذا الدستور لم يوضع موضع التنفيذ فقد حال اليعاقبة[17] دون حل الجمعية الاساسية تمهيدا لاختيار الهيئة التشريعية واعلنوا قيام حكومة الثورة لمواجهة الغزو الخارجى ، وتحولت الجمعية ذاتها الى سلطة وحيدة تصدر القرارات وتنفذها وتحكم على مخالفيها بعقوبة وحيدة هى الموت[18].

ولكن هذا الدستور لم يذهب بدون أثر فى فقه القانون العام . ذلك لأنه تضمن فى نصوصه نظرية خاصة فى التكييف القانونى للعلاقة بين الشعب ذى السيادة وبين الذين « يختارهم » لتولى بعض أوجه السلطة ومنها سلطة اصدار المراسيم كما رأينا من قبل . فابتداء من توزيع المواطنين بين الجمعيات الأولية يستعمل الدستور اصطلاح « يعين المندوبين » nomme les deputés بهذه الطريقة تختار الجمعيات الأولية اعضاء مكاتبها وشرطتها وأعضاء الهيئة التشريعية ، وكذلك أعضاء هيئة الناخبين الذين يختارون نيابة عن الشعب موظفى الإدارة ورجال القضاء . ولم ترد فى الدستور طريقة هذا التعيين ، ولكن مهما كانت هذه الطريقة ، وحتى لو كانت بالانتخاب كما هو مفهوم من النص على أن ابداء الأصوات يكون سريا أو علنيا حسب رغبة كل عضو فالذى لاشك فيه أن دستور ١٧٩٣ يعتبر العلاقة بين الشعب وبين من يختارهم علاقة وكالة بالمعنى المفهوم فى القانون الخاص .

فهو يعينهم ويراقبهم ويعزلهم أيضا ويعين غيرهم . ويعتبر الفقيه كارى دى ملبرج هذه النظرية متفقة مع الديمقراطية الشعبية(١١) .

٣٧ ـ دستور السنة الثالثة :

لقد قدمنا من دستورى ١٧٩١ و ١٧٩٣ نموذجين متقابلين لحل مشكلة الديمقراطية . الأول نموذج للحل النيابى ، والثانى نموذج للحل الديمقراطى . ولأنها نموذجان فقد قدمناهما بقدر من التفصيل لأن قيمتها الفقهية تتجاوز بكثير قيمتها التاريخية ولن نتوقف بعد هذا عند كل دستور من الدساتير العديدة التى صدرت فى فرنسا خلال القرن التاسع عشر إلا ما كان منها متضمنا مبدأ جديدا يهم دراستنا هذه . وعليه فإنه يكفى بالنسبة لدستور السنة الثالثةالذى أصدرته الجمعية الأساسية بعد سقوط اليعاقبة أن نقول : إنه عاد الى نظرية سيادة الأمة وأعطاها صيغة أخرى هى « عموم المواطنين » «Universalité des citoyens»وألغى حق الاقتراع العام ، وجعله على درجتين وألغى الاستفتاء الشعبى على التشريعات ثم إنه قيد حق الانتخاب فاشترط لممارسته دفع ضرائب مباشرة لأنه كما جاء فى تقرير الدستور « يجب أن يحكمه الأفضل علما والأكثر اهتماما بالمحافظة على القوانين ، وهؤلاء لايوجدون إلا بين الملاك » . ولكنه من ناحية أخرى احتفظ بالاستفتاء الشعبى طريقا لاصدار الدستور ، ثم إنه استحدث فى النظام الدستورى الفرنسى مجلسا للشيوخ بجوار مجلس النواب (مجلس الخمسمائة) يتكونان كلاهما ، عن طريق الانتخاب ولمدة متساوية (ثلاث سنوات) ويتجدد ثلث أعضاء كل منهما سنويا ، ويختلفان فى شرط السن (٣٠ لعضو الخمسمائة و٤٠ لعضو الشيوخ) بالأضافة إلى أنه يشترط فى عضو الشيوخ أن يكون متزوجا أو أرملا ، فاستبعد العزاب ،أما بالنسبة للاختصاص فأعطى حق اقتراح القوانين لمجلس الخمسمائة ، ولكن لا تصدر إلا بموافقة مجلس الشيوخ فى مقابل اعطاء مجلس الشيوخ حق الرقابة الدستورية على مشروعات القوانين . أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فيرشحهم مجلس الخمسمائة ويعينهم مجلس الشيوخ ، وبعد أن طرح الدستور على الاستفتاء وقبل انفضت الجمعية الأساسية حتى يمكن انتخاب المجلسين ، ولكنها قبل أن

تنفض أصدرت قرارا بأن يكون ثلثي الجمعية التشريعية الجديدة من أعضائها يختارون بالقرعة بين من هم ٤٠ عاما فأكثر لمجلس الشيوخ ، ومن هم ٣٠ عاما فأكثر لمجلس الخمسمائة الجديد .

٣٨ ـ الدستور الرئاسي :

انتهى دستور السنة الثالثة باستيلاء نابليون على السلطة ووضعه دستور السنة الثامنة الذى قدم له سييز بقوله : « يجب أن يأتى النفوذ من أعلى والمقدرة من أسفل . إن الشعب هو أساس البناء ، ولكن لا يجب عليه إلا أن يساند ويدعم القمة .

«l'infleunce doit venir d'en haut et le pouvoir d'en bas. le peuple est á la base de l'édifice, mais il ne doit servir qu'á porter et á consolider les sommets»[50].

وقد قرر دستور السنة الثامنة ، أو أعاد تقرير ، قاعدة الاقتراع العام بدون قيود مالية ، ولكنه ابتكر أسلوبا فريدا فى الانتخاب هو أسلوب « قوائم الثقة » . ومؤداها أن الناخبين فى المراكز يختارون عشرهم ليكونوا ممثلين للمحافظة ، وهؤلاء يختارون عشرهم ليمثلوا « القائمة القومية » (٦٠٠٠ تقريبا) ومن بينهم يتم اختيار الهيئة التشريعية . وطبقا للقاعدة التى تقررت فى دستور السنة الثالثة طرح هذا الدستور على الاستفتاء الشعبى ولكن بطريقة جديدة تكررت بعد ذلك ، وتستحق الاشارة إليها .

فعندما طرح الدستور للاستفتاء لم يطرح مجردا أى باعتباره قواعد موضوعة وعامة بل طرح مقرونا باسم نابليون . وهكذا دخل لأول مرة فى النظام الدستورى الفرنسى نظام الاقتراع على الثقة بالقائد plebiscite تحت ستار الاستفتاء الشعبى référendum والاقتراع بالثقة بالقائد ذى أصل قديم فقد أخذ به الرومان ، وكان مقتضاه موافقة الشعب plébe على قرارات اتخذها قيصر من قبل ، وهو يختلف اختلافا أساسيا عن الاستفتاء الشعبى الذى ينصب على موضوع محدد . واختلاط الاقتراع بالثقة بالقائد بالاستفتاء الشعبى ، هى الصيغة التى كان نابليون أول من ابتكرها حين قدم

الدستور مقترنا باسمه كقنصل أول ، وكان المطلوب الاجابة « بنعم » أو « لا » على الأمرين معا وهو ما يعني حقيقة ، إنه اقتراع بالثقة أولا غايته أن يضفى على موضوع الاستفتاء شرعية ليست مستمدة من موافقة الشعب عليه بل من ثقته بشخص واضعه . هذا الخلط والاختلاط هو الذى تمثله المقولة التى يرويها بعض شراح القانون الفرنسى ، عندما سئل أحد الفرنسيين ما الذى أعجبك فى الدستور قال أعجبنى أن فيه نابليون[51] ويقدمون دليلا على صورية الاستفتاء أن الدستور وضع فعلا موضع التنفيذ منذ ٢٥ ديسمبر ١٧٩٩ فى حين أن نتيجة الاستفتاء لم تظهر إلا فى ٧ فبراير ١٨٠٠ أى بعد تنفيذه بشهرين . وقد لجأ نابليون إلى هذه الطريقة مرة أخرى ليصبح قنصلا مدى الحياة (٢ اغسطس ١٨٠٢) ثم ليصبح امبراطورا « ١٨ مايو ١٨٠٤ » ثم استعمله من بعد ، لويس نابليون لتفويضه فى عمل دستور لفرنسا (ديسمبر ١٨٥١) وليكون امبراطورا (١٨٥٢) . ومع أن بعض فقهاء القانون فى فرنسا يهاجمون هذا الأسلوب[52] وبعضهم يؤيدونه[53] طبقا لتقدير كل منهم لفائدة أو ضرر تمتع رئيس الدولة بنفوذ يتفق مع ما يمثله اقتراع الشعب لصالحه ، إلا أن الذى يهمنا هنا هو أنه مهما يكن من اطلاق لفظ « الاستفتاء الشعبى » على هذا الاجراء فإنه جزء من النظام النيابى سواء وقع ابتداء أى كان رئيس الدولة منتخبا من الشعب مباشرة أو تقدم رئيس الدولة خلال رئاسته بطرح الثقة بنفسه مرة أخرى ، طرحا غير مباشر ، من خلال الاستفتاء على موضوع هو - فى الواقع - صياغة لسياسته إنه إذن انتخاب كما ينتخب أعضاء مجلس النواب أو هو إعادة اقتراع بالثقة كما يحدث أيضا - ولكن بشكل أكثر وضوحا - على أثر حل مجلس النواب وإعادة الانتخاب - ففى الحالتين يكون الانتخاب متضمنا موضوعا لا شك يدخل فى تقدير الناخبين عند الاقتراع ، ولكن قبول أو رفض هذا الموضوع يأتى من خلال الثقة أو عدم الثقة بصاحبه ، ثم ينتهى الأمر إلى اختيار شخص أو أشخاص أو إعادة اختيارهم أو التعبير عن استمرار الثقة فيهم . وكلها من خصائص النظام النيابى ولا تختلط فى دلالتها الدستورية بالاستفتاء الشعبى حتى لو اختلطت اجراءاتها وبالتالى لا تختلط فى آثارها . فالاقتراع بالثقة على شخص أو أشخاص ولو من خلال

موضوع مطروح على الاستفتاء هو استفتاء سياسي يولى الشخص السلطة أو يثبته فيها أو يؤكد ثقته به . وهنا يكمن الخطر الذى يتخوف منه بعض فقهاء القانون الفرنسي خاصة عندما يجرى « الاستفتاء » فى حالة خلاف بين رئيس الدولة والبرلمان ، إذ يكون نجاح الرئيس الذى اقترع لصالحه الشعب كله أو أغلبه مصدرا لتضاعف قوته أمام برلمان لم ينتخب أى عضو فيه إلا قلة من المواطنين"[٥٤].

٣٩ ـ دستور ١٨٧٥ :

بعد هزيمة فرنسا عام ١٨٧٠ ، صدر دستور ١٨٧٥ وهو عبارة عن مجموعة من القوانين الدستورية التى أصدرتها الجمعية الوطنية أيام ٢٤ فبراير و ٢٥ فبراير و٢٦ يوليو ، و٢ أغسطس ١٨٧٥ . هذا القانون الأخير هو الذى أكد نهائيا مبدأ التمثيل النيابي بتحريمه إلتزام النائب أية تعليمات من ناخبي دائرته . وبهذا الدستور أصبح نظام الحكم فى فرنسا ـ وبقى لمدة طويلة ـ نيابيا برلمانيا مشابها للنظام الانجليزى بفارق واحد هو أن رئيس الدولة ينتخب عن طريق المجلسين منعقدين معا (المادة ٢ من قانون ٢٥ فبراير ١٨٧٥) لمدة سبع سنوات ويمكن انتخابه مرات أخرى بدون حدود ، وهو غير مسئول ، ثم أن له بحكم المادة ٥ من قانون ٢٥ فبراير ١٨٧٥ ، بعد أخذ رأى مجلس الشيوخ ، حل مجلس النواب . بهذا كانت فرنسا أول جمهورية فى العالم تعطى رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب وإعادة الانتخابات[٥٥] . فاذا أضفنا إلى هذا أن من حق رئيس الجمهورية أن يختصر مدة انعقاد البرلمان إلى خمسة أشهر فقط فى العام ، وأن يوقف عمله مرتين كل عام ولمدة شهر فى كل مرة وأن له اقتراح القوانين ، وأن يرفض إصدار القوانين ويطلب المناقشة فيها مرة أخرى (المادة ٧ من قانون ١٦ يوليو ١٨٧٥) وأن يوجه رسائل مباشرة إلى الشعب (المادة ٦) ، وأنه يمثل الأمة ويعين الوزراء ، يبدو واضحا أن دستور ١٨٧٥ قد أراد أن يقيم فى فرنسا حكومة قوية فى نظام نيابي برلماني .

ومع ذلك فبعد أن سحقت فرنسا فى بضعة أيام فى الحرب العالمية

الثانية لم يختلف أحد فى أن من أسباب هزيمتها أنها قد حرمت طوال الجمهورية الثالثة ، أى فى ظل دستور ١٨٧٥ ، من أن تقوم فيها حكومة قوية أو مستقرة . ويحسبون عدد الوزارات التى قامت وسقطت فى ظل ذلك الدستور بمائة وزارة . ويرجع فقهاء القانون(٥٦) هذه الظاهرة إلى سببين يعودان كلاهما إلى سبب رئيسى واحد ، هو عدم مقدرة الشعب على أن يلعب دورا ، ولو مساعدا ، فى نظام الحكم مما أدى إلى استبداد النواب بالسلطة ، هذان السببان هما :

أولا : عدم إمكان رئيس الجمهورية الرجوع إلى الشعب عن طريق حل مجلس النواب بالرغم من أن هذا الحق مقرر له دستوريا . ويرجع الفقهاء هذا العجز إلى أسباب متعددة منها سبب تاريخى هو أن المارشال مكماهون ـ أول رئيس للجمهورية ـ قد حاول أن يفعل مثل ما فعل من قبل وليم الرابع ملك انجلترا(٥٧) ، فحل مجلس النواب لأن له اتجاهات « جمهورية » . فقد كان مكماهون ملكيا ولم يكن يعتبر رئاسته الا مقدمة لعودة الملكية . فلما جرت الانتخابات حصل الجمهوريون على أغلبية ساحقة ، ومنذ ذلك لم يجرؤ أى رئيس جمهورية آخر على حل مجلس النواب . ومنها ، أن رئيس الجمهورية ، المنتخب من قبل البرلمان ، والقابل للانتخاب لمدد أخرى غير محدودة ـ يكون فى وضع ضعيف بالنسبة للبرلمان . ضعيف لأن البرلمان مصدر ولايته . وضعيف لأن فى يد البرلمان أن يجدد ولايته . ولما كان لا يستطيع أن يحل مجلس النواب إلا بعد أخذ رأى مجلس الشيوخ فان هذا المجلس الأخير ما كان ليأذن لرئيس الجمهورية بحل مجلس النواب الذى يقوم مثله على افتراض واحد هو تمثيل الأمة ، ومنها أنه إزاء السلطات المتعددة المخولة لرئيس الجمهورية من ناحية وعدم مسئوليته عن ممارستها من ناحية أخرى ، فإن أعضاء البرلمان كانوا دائما حريصين ، على أن يختاروا لرئاسة الجمهورية أضعف الشخصيات المتاحة . لسبب أو أكثر من هذه الأسباب ، أولها مجتمعة ، حرمت فرنسا طوال فترة الجمهورية الثالثة من رجوع الحكومة إلى الشعب عن طريق حل البرلمان ، أى حرمت كما يقول كاريه دى ملبرج من الأسلوب القادر على حسم الصراعات التى تقوم فيما بين

السلطان[58]، أو من الاحتكام إلى أسمى القضاة واعتبر الحل اعتداء على الأمة ممثلة فى أعضاء مجلس النواب كما يقول بارتلمى[59]فأصبح للنواب السيطرة فى مواجهة رئيس الدولة.

ثانيا: السبب الثانى هو ضعف الاحزاب الفرنسية، وهو مؤسسات شعبية، مما حال دون أن تلعب فى فرنسا الدور الذى لعبته الاحزاب فى انجلترا حين استردت السلطة من البرلمان للشعب[60]. فلقد بقيت الاحزاب الفرنسية منذ عام ١٨٣٠ فردية معزولة عن الجماهير غير منظمة تتجمع حول أفكار نظرية، وتفتقد أية برامج سياسية، وما أن تتكون حتى تتمزق إلى مجموعات متناحرة[61]. فلم يحدث أن حصل حزب فرنسى فى ظل الجمهورية الثالث على أغلبية مستقرة تمكنه من الحكم منفرداً، فكانت الحكومات إما ائتلافية وبالتالى غير موحدة الرأى والسياسة مما يضعفها، وإما من أشخاص يفتقدون قوة الرأى والشخصية، وبالتالى يصلحون - لضعفهم - لكى تلتقى الاحزاب المتنافرة على قبولهم. فضعفت السلطة التنفيذية لحساب البرلمان لدرجة أن أعضاء اللجان البرلمانية كانوا - فى الوزارات - أكثر نفوذا من الوزراء أنفسهم[62].

على هذا الوجه الذى تميز بسيادة البرلمان وعزلة الشعب معا. أتيحت أطول فرصة تاريخية لنظام نيابى نموذجى كامل لكى يثبت صلاحيته لا فى التعبير عن إرادة الشعب أو الأمة، حتى فى حماية الدولة ذاتها وكانت النتيجة سقوط فرنسا المشين تحت الاحتلال الالمانى فى بضعة أيام من بداية الحرب العالمية الثانية. وقد كان لتلك التجربة الطويلة ونتيجتها المريرة أثر حاسم فى صياغة دساتير ما بعد التحرير وأهمها دستور ١٩٥٨.

٤٠ - دستور ١٩٥٨:

يمثل دستور ١٩٥٨ نقطة تحول كبير فى تاريخ التمثيل النيابى والديمقراطية شملت المبدأ والنظام والتطبيق جميعا. فمن حيث المبدأ لم يأخذ الدستور لا بنظرية السيادة القومية (سيادة الأمة) ولا بنظرية سيادة الشعب بل جمع بينها بصيغة فذة. ومن حيث نظام الممارسة لم يأخذ

بمبدأ التمثيل النيابي ولا بالمبدأ الديمقراطي بل جعل منها معا طريقين متوازيين وعلى مستوى دستوري واحد ، وضمن كل هذا في الفقرة الأولى من المادة الثالثة التي تقول : « السيادة القومية ملك للشعب يمارسها بممثليه وعن طريق الاستفتاء الشعبي »[13] .

La souveraineté nationale appartient au peuple qui L'exerce par ces représentants et par vaie de référendum .

أما من حيث التطبيق فإنه أورد نصين لا نحسب الأول منها أقل أهمية من الثاني :

أولا : حول الاحزاب السياسية الى مؤسسات دستورية فنص في المادة الرابعة منه ، أي ضمن المواد من ٢ إلى ٤ التي جاءت تحت عنوان « السيادة » ، على أن « الأحزاب والتجمعات السياسية تساهم في التعبير عن الآراء بالاقتراع . وهي تتكون وتمارس نشاطها بدون تدخل . ويجب عليها أن تحترم مبادىء السيادة القومية والديمقراطية »[14]. كانت الاتجاهات الأولية لهذه الخطوة قد ظهرت بعد تحرير فرنسا في بعض نصوص دستور ١٩٤٦ وفي نطاق تنظيم عضوية ونشاط الجمعية الوطنية ، وكانت تشير اليها بكلمة مجموعات des groupes فجاء دستور ١٩٥٨ وأفرد لها نصا في صدارته لأول مرة في فرنسا . نقول في فرنسا لأنه في نطاق الدستور الانجليزي غير المكتوب ، وتقاليده لا شك في أن الأحزاب تعتبر مؤسسات دستورية ، وفي قمة السلطة أيضا . ولكن الاقرار لها بهذه الصفة في دستور مكتوب حدث لأول مرة في فرنسا عام ١٩٥٨ . وترتبت على هذا النص نتيجتان مهمتان دستوريا . أولاهما : إن الأحزاب اصبحت ركنا من أركان نظام الحكم ، بحيث إن منعها هو خرق للدستور سواء جاء هذا المنع من السلطة التنفيذية بمرسوم أو قرار أو جاء عن طريق البرلمان بقانون ، ففي الحالتين يكون الاجراء باطلا دستوريا ، وكل ما يترتب عليه باطل ،بمعنى أن الانتخابات التي تحدث في غيبة الاحزاب تعتبر باطلة ، وكل ما تسفر عنه يصبح باطلا ، سواء كان انتخابا لرئيس الجمهورية أو لأعضاء البرلمان . ويختص بالفصل في هذا البطلان المجلس الدستوري constitutionnel

Le conseil الذى أنشأه دستور ١٩٥٨ (المواد ٥٦ إلى ٦٣) وأسند إليه سلطة الفصل فى صحة انتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٨٥) وأعضاء البرلمان (المادة ٥٩) والاستفتاء الشعبى (المادة ٦٠) . النتيجة الثانية هى تحميل الاحزاب مسئولية دستورية . فلم يعد بقاء الاحزاب أو حلها متوقفا على إرادة أعضائها ، ولم يعد أعضاؤها ملزمين فقط ببرامجهم ومبادئهم ولوائحهم الداخلية بل أصبح على الأحزاب أن تساهم ايجابيا فى الحياةالدستورية . وأهم أثر هذا فى اعتقادنا أن الأحزاب فى فرنسا لم تعد قادرة دستوريا على مقاطعة الانتخابات بأية حجة لأن هذا تعطيل للدستور ، ولا أصبحت قادرة على الالتجاء الى العنف لأن هذا يخالف واجبها الدستورى فى احترام المبادئ الديمقراطية ، ولا أصبح أى حزب منها قادرا على أن يتبع أية دولة أجنبية أو يتلقى منها تعليمات أو أموالا لأن هذا يخالف واجبها فى احترام السيادة القومية . وقد أدى كل هذا فعلا إلى أن أصبحت الاحزاب فى فرنسا أكثر تنظيما وأكثر جدية وأقل انقساما فأصبح الحكم فى فرنسا ، منذ ١٩٥٨ ، أكثر استقراراً وكفاءة .

ثانيا : النص الثانى هو ماجاء فى المادة ١١ من الدستور التى تقول « لرئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات الانعقاد أو اقتراح مشترك من المجلسين ، ينشر كل منهما فى الجريدة الرسمية ، أن يطرح على الاستفتاء الشعبى أى مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو يتضمن الموافقة على اتفاق بين أسرة الدول[٦٥] ، أو يستهدف التفويض بالتصديق على معاهدة يمكن - حتى مع عدم مخالفتها - للدستور ، أن يكون لها أثر فى أداء المؤسسات وظائفها . وعندما يسفر الاستفتاء الشعبى عن قبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية فى المدة المحددة فى المادة السابقة (١٥) يوما[٦٦] .

وقد طبقت هذه المادة أربع مرات فى المدة من ١٩٦١ حتى ١٩٦٩ فى رئاسة الجنرال دى جول وكانت كل مرة تضيف مزيدا من الوضوح لطبيعة وحدود الاستفتاء الشعبى كأسلوب لممارسة الديمقراطية :

المرة الأولى : يوم ٨ يناير ١٩٦١ وقد تضمن الاستفتاء سؤالين أحدهما خاص بتنظيم السلطات فى الجزائر والثانى خاص بمبدأ حق الجزائر فى تقرير مصيرها . وكان مبرر الاستفتاء هوأنه : « فى مواجهة موقف العناد الاجرامى الذى يقفه منذ سنوات أولئك الذين يحاولون دون تسوية المشكلة الجزائرية ، ويهددون المؤسسات الديمقرطية ، ولا يقدمون حلا إلا الاستمرار إلى مالانهاية فى الحرب ، فان رئيس الجمهورية يطلب مساندة الأمة » . وتعرض هذا الاستفتاء للنقد خاصة من الأحزاب اليسارية ومن بينها الحزب الشيوعى الذى صوت : « لا » ضد استقلال الجزائر لأنه يرفض أسلوب الاستفتاء الشعبى بصيغته التى طرحت .وكان ذلك هو أيضا موقف اليسار غير الشيوعى ، وانصبت الاعتراضات أساسا على أنه لا يجوز أن يطرح على الشعب سؤالان متداخلان ويطلب منه أن يجيب بنعم أو لا[١٧] . كما نقده بعض الفقهاء من الناحية الدستورية فقال الأستاذ بوردو : انه لاشك فى دستورية السؤال الخاص بتنظيم السلطات فى الجزائر لأنه يدخل فى نطاق المادة ١١ ولكن استفتاء الشعب على استقلال الجزائر ليس دستوريا لأننا « لانرى كيف يمكن أن يكون التصويت على تقرير مصير الشعب الجزائرى متفقا مع نص المادة ١١ »[١٨] .

المرة الثانية : كانت أيضا بخصوص الجزائر . ففى يوم ٨ أبريل ١٩٦٢ طرحت على الاستفتاء اتفاقيات ايفيان التى ابرمت بين الحكومة المؤقتة لجمهورية الجزائر وبين الحكومة الفرنسية بعد مفاوضات سرية طويلة بدأت فى مايو ١٩٦٠ . وأسفرت النتيجة عن قبولها بأغلبية سبعة عشر مليونا تقريبا ضد مليونين . وقبلتها جميع الاحزاب الفرنسية ماعدا مجموعة « وحدة الجمهورية » . ومع ذلك فقد أثار الاستفتاء عديدا من الآراء الفقهية والدستورية طرحها المؤيدون لنتيجته .. وهذا يعطينا فرصة التعرف على آراء قانونية فى الاستفتاء الشعبى غير متأثرة بموقف سياسى مضاد ، أى آراء قانونية صرفة .. وحتى يمكن فهم تلك الآراء على وجه أفضل نلاحظ ما يلى .

أولا : إن الاستفتاء الشعبى الذى طرح من قبل (يناير ١٩٦١) كان قد

أسفر عن موافقة الشعب الفرنسى على مشروع القانون الذى تضمن تفويض الحكومة فى تسوية مسألة الجزائر على أساس حق تقرير المصير . ولكنه تضمن أيضا أن ما تسفر عنه مجهودات الحكومة فى هذا الشأن يجب أن يطرح على الشعب الفرنسى بالطرق الدستورية .

ثانيا : إنه فى اليوم السابق على ابرام اتفاقيات ايفيان (١٩ مارس ١٩٦١) ألقى الرئيس الفرنسى ديجول خطابا طويلا أعلن فيه الموافقة على الاتفاقيات ، كما أعلن فى اليوم التالى أنه هو ، سيطلب من الشعب الفرنسى رأيه ، عن طريق الاستفتاء الشعبى فى :

١ - ما أعلنه يوم ١٩ مارس ١٩٦١ .

٢ - تفويضه فى اتخاذ الاجراءات اللازمة للتعاون الفرنسى الجزائرى فيما لو اختار شعب الجزائر الاستقلال .

٣ - وإلى أن يتم هذا يجب تفويض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات وأوامر لتطبيق ما أعلنه يوم ١٩ مارس ١٩٦١ . كما تضمن الخطاب اعلانا بالعفو عن بعض الجرائم التى ارتكبت أثناء القتال .

ثالثا : إن اتفاقيات ايفيان ذاتها تتضمن موضوعين :

١ - اتفاقية ايقاف اطلاق النار .

٢ - اتفاقية باجراء استفتاء شعبى فى الجزائر على الاستقلال عن فرنسا ، يحدد فيه الشعب الجزائرى مصيره .

على أساس هذه الملاحظات وجهت إلى استفتاء ٨ أبريل ١٩٦٢ الانتقادات الآتية(١) :

١ - إن الاستفتاء قد تضمن موضوعات أبدى الشعب الفرنسى رأيه فيها فى الاستفتاء الشعبى السابق (٨ يناير ١٩٦١) وبالتالى فإن الاستفتاء عليها مرة أخرى يكون غير دستورى لانه غير لازم قانونا أو لا يجوز الاستفتاء الشعبى فى أمر تملك السلطة حق اجرائه بناء على قانون سابق .

٢ - ان الاستفتاء لا يقع في نطاق أى من الحالات الواردة على سبيل الحصر في المادة ١١ من الدستور . فهو اذ يتضمن تنظيم استفتاء شعبي آخر في الجزائر حول حق تقرير المصير لا يدخل في نطاق الحالة الأولى (تنظيم السلطات العامة) . وهو اذ يتضمن الموافقة على اتفاقيات ايفيان لا يدخل لا في الحالة الثانية (الموافقة على اتفاقيات الأسرة الدولية ولا في الحالة الثالثة (التصديق على المعاهدات) ، لأن الجزائر معتبرة جزءا لايتجزأ من جمهورية فرنسا طبقا للدستور ، فلا هي عضو في الأسرة الدولية ولا هي دولة مستقلة وبالتالي فان الاستفتاء غير دستوري لأنه يخالف نصا دستوريا آخر ولايجوز الاستفتاء على قانون يخالف نصا دستوريا .

٣ - إنه إذا اعتبرت اتفاقيات ايفيان معاهدة فإن لرئيس الجمهورية بحكم السلطة المخولة له في المادة ٥٢ من الدستور أن يبرمها بدون حاجة الى استفتاء . وبالتالي فإن استفتاء ٨ أبريل ١٩٦٢ غير دستوري لأنه وارد على أمر نظم الدستور ذاته كيفية اجرائه وعين السلطة التي تجريه أي أنه غير لازم دستوريا وهذا تأكيد للاعتراض الأول ، وهو عدم جواز الاستفتاء على أمر تملك السلطة اجراءه طبقا للدستور .

٤ - إن الاستفتاء قد تضمن تفويض رئيس الجمهورية في أن يتخذ بمقتضى أوامر أو مراسيم كافة الاجراءات التشريعية واللائحية اللازمة لتطبيق ما أعلنه يوم ١٩ مارس ١٩٦٢ . ولما كانت مواد الدستور قد جعلت اصدار التشريع من اختصاص البرلمان واصدار اللوائح العامة من اختصاص مجلس الوزراء واشترطت موافقة البرلمان في حالة تفويض رئيس الجمهورية باصدار قرارات لها قوة القانون ، فإن الاستفتاء يكون غير دستوري لأنه يسلب المؤسسات الدستورية ما يدخل في اختصاصاتها ويخول رئيس الجمهورية مالا يدخل في اختصاصه بدون اتباع الاجراءات الواردة في الدستور ، وبناء عليه لا يجوز أن يكون الاستفتاء الشعبي وسيلة لتجاوز السلطات اختصاصاتها الدستورية .

٥ - إن الاستفتاء يتضمن ما أعلنه الرئيس ديجول يوم ١٩ مارس ١٩٦٢ ، وقد جاء فى ذلك الخطاب إعلانا للعفو عن بعض الجرائم وليس الاستفتاء طريقا لتقرير العفو ، اذ أن المادة ٣٤ من الدستور قد نصت على أن يكون تنظيم حالات العفو بقانون . وبناء عليه لا يجوز الاستفتاء الشعبى على قانون يتضمن مخالفة لنص فى الدستور .

المرة الثالثة : كانت فى ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢ وأثار هذا الاستفتاء أيضا مشكلة دستورية . ذلك لأن رئيس الجمهورية قد طرح على الاستفتاء مشروع قانون يتضمن تعديل نص فى الدستور خاص بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية(١) فى حين أن المادة ٨٩ من الدستور ذاته قد رسمت طريقا محددا لتعديل الدستور ، طبقا لهذه المادة يطرح التعديل للاستفتاء الشعبى بعد موافقة مجلس النواب ، أو ، إذا رأى رئيس الجمهورية ، يعرض على المجلسين مجتمعين ويوافق عليه بنسبة ثلاثة أخماس الأصوات . ولكن فى ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢ طرح على الاستفتاء مباشرة ، طبقا للمادة ١١ من الدستور ، مشروع قانون بتعديل المادتين ٦ و ٧ الخاصتين بكيفية انتخاب رئيس الجمهورية قبل موافقة البرلمان .. ولما كان التعارض هنا واضحا فقد استند مؤيدو الاستفتاء على نص المادة ٣ من الدستور التى تقول إن « السيادة القومية ملك للشعب يمارسها بممثليه أو عن طريق الاستفتاء » ، على أساس أن النصوص الدستورية نصوص تتعلق بتنظيم ممارسة السيادة فيمكن إصدارها وتعديلها عن طريق الاستفتاء الشعبى . وأن المادة ١١ ، المقيدة بمجالات ثلاثة ذكرتها ، خاصة بالقوانين .

هذا الرأى بالاضافة إلى الآراء التى قيلت نقدا للاستفتاء السابق ، يؤدى الى ثلاث نتائج مهمة :

الأولى : إنه إذا كان المعروض على الاستفتاء موضوعا تشريعيا عاديا فيجب أن يكون مقصورا على الحالات المبينة فى المادة ١١ من الدستور وألا يخالف قاعدة دستورية .

الثانية : إنه إذا كان المعروض على الاستفتاء موضوعا دستوريا فهو طبقا

للمادة الثالثة لا يخضع لأية قيود غير اجرائية باعتباره استعمالا للسيادة التى يملكها الشعب ، وما يسفر عنه يكون قاعدة دستورية .

الثالث : إن كل ما يوافق عليه الشعب فى الاستفتاء تكون له القوة الملزمة للقواعد الدستورية .

وقد تأكدت هذه النتيجة الثالثة عندما لجأ رئيس مجلس الشيوخ إلى المجلس الدستورى يطلب رأيه فى دستورية ما أسفر عنه الاستفتاء من تعديل لنص المادتين ٦ و٧ من الدستور فأفتى المجلس « بعدم اختصاصه » وقال إنه « يبين من روح الدستور الذى أقام من المجلس الدستورى منظما لنشاط السلطات العامة أن القوانين التى عناها فى المادة ٦١ (التى تعرض على المجلس للتأكد من دستوريتها) هى القوانين التى يصدرها البرلمان فقط ، وليست القوانين التى يصدرها الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبى لأن هذه تمثل تعبيرا مباشرا عن السيادة القومية »[١٩] .

ويذهب الأستاذ بوردو إلى غير ما ذهبت اليه هذه الفتوى على أساس أنه إذا سلمنا أن الشعب بصفته سلطة تشريعية هو فوق البرلمان فإنه يجب أن نقرر أن القانون الذى يسفر عنه الاستفتاء الشعبى loi référendaire لا يجوز تعديله بقانون عادى يصدر من البرلمان ، ولكن الأمر على غير هذا ، اذ ما دام الدستور قد نظم طريقة لتعديل أو إلغاء القوانين فلابد من اعمال نصوصه . أما عن القول بأن الشعب وحده هو الذى يستطيع أن يلغى ما فعله الشعب فهى حجة واهية مادام الدستور نفسه الذى وافق عليه الشعب قد نص على امكان تعديله بدون عرض التعديل على استفتاء إذا رأى رئيس الجمهورية عرض التعديل على مجلس البرلمان مجتمعين »[٢٠] .

المرة الرابعة : فى ٢٩ أبريل ١٩٦٩ وفيها رفض الشعب الموافقة على مشروع القانون الذى عرض على الاستفتاء فاستقال الجنرال ديجول من رئاسة الجمهورية . ولهذا الاستفتاء دلالة أخرى مهمة . ذلك أن كل الذين نقدوا الاستفتاء الشعبى يشتركون فى حجة واحدة وهى أنه يتحول إلى اقتراع

بالثقة Plébiscite يكسب به رئيس الدولة سلطات ليست له ونفوذا أقوى فى مواجهة البرلمان(٧٠) . وقد كانت هذه هى الحجة الأساسية لنقد الاستفتاءات الشعبية التى أجريت فى فرنسا تحت حكم ديجول فقد أتهم الجنرال بأنه قد اتخذ الاستفتاء الشعبى وسيلة ليتحول إلى قيصر أو ديكتاتور . ويذهب البعض إلى أن مجرد استقالته بعد استفتاء يوم ٢٩ أبريل ١٩٦٩ تؤكد الطابع الشخصى للاستفتاء فقد اعتبر ديجول نتيجة الاستفتاء سحبا للثقة منه(٧١) .

ولكننا نعتقد أن هذه الحجة تنطوى على مغالطة ، فإن كل ما أسفر عنه الاستفتاء هو رفض الشعب لمشروع قانون ، أما أن الرئيس ديجول قد رأى أن يستقيل بعد هذا فهو يقبل تفسيرين كلاهما محتمل . فإما أنه اعتبر نتيجته اقتراعا بعدم الثقة به ، وإما أنه رأى عدم امكانه الاستمرار فى الحكم بعد أن رفض الشعب سياسته فى الموضوع الذى عرض على الاستفتاء (تقسيم ادارى لفرنسا وتعديل فى اختصاصات مجلس الشيوخ) . فإذا كان التفسير الأول فمسئوليته تقع على الرئيس ديجول وفهمه الخاص للاستفتاء الشعبى ، ولا تقدح فى الاستفتاء الشعبى كأسلوب لممارسة الديمقراطية . أما إذا كان التفسير الثانى فهو تأكيد لصلاحية الاستفتاء الشعبى كأسلوب للممارسة الديمقراطية بدون خوف من أن يتحول إلى اقتراع بالثقة بالقائد مادام الشعب قد رفض مشروعا مطروحا من ديجول رئيس فرنسا وقائد معركة تحريرها وتعميرها ، وأعظم رجالها فى العصر الحديث . وفى الحالتين ، إذا كان الشعب يستطيع أن يلغى نتيجة انتخابات سابقة لرئيس الجمهورية ويسقطه عن طريق الاستفتاء الشعبى فإن هذا منتهى الديمقراطية كما يقول موريس ديفرجيه(٧٢) . ثم أليس النظام النيابى قائما على أساس الثقة بين الحكومة والنواب(٧٣) ؟ بل أن شرعية النظام النيابى كله قائمة على أساس أن الانتخاب هو تعبير عن ثقة الناخبين بالنائب ، وهى وحدها كافية ، فلا يلتزم بعدها بشىء فى مواجهة من وثقوا به إلى أن يعود إليهم مرة أخرى فى انتخاب جديد فإن كانت الثقة ماتزال قائمة انتخبوه وإلا انتخبوا غيره(٧٤) .

على أى حال فإن الذين ينتقدون صلاحية الاجراءات الدستورية للممارسة الديمقراطية عن طريق الاستفتاء الشعبى فى فرنسا لا يعترضون

على الاستفتاء الشعبي في ذاته . وفي موضوع آخر من كتابه يدافع الأستاذ بوردو - كما فعل غيره - عن الاستفتاء الشعبي كأسلوب مصحح للنظام النيابي[٧٥]. وأصبح مسلما به تقريبا في الفقه الفرنسي بين أنصار نظام التمثيل النيابي أنه لابد من جهد مبذول لمواجهة استبداد البرلمانات وأن الاستفتاء الشعبي وسيلة مجدية في سبيل هذه الغاية[٧٦]. وهكذا نرى كيف تطور نظام التمثيل النيابي إلى رفع الاحزاب إلى مستوى المؤسسات الدستورية ورفع قرارات الشعب في الاستفتاء الى مرتبة القواعد الدستورية .

ولكن تطبيقات الاستفتاء الشعبي في فرنسا ، ليست هي كل صور هذا الأسلوب الديمقراطي فثمة أشكال أخرى للوصول الى رأى الشعب ونفاذه تستحق أن نعرضها هنا ونختم بها هذا الفصل من الدراسة .

٤١ - الاستفتاء الشعبي :

الاستفتاء الشعبي Référendum أسلوب في ممارسة الديمقراطية أخذ اسمه من التقاليد القديمة لنظم الحكم في المقاطعات السويسرية . فقد كانت المقاطعات السويسرية Cantons تكون فيما بينها جامعة ligue لها مجلس Diète ذو اختصاصات تشريعية . وكانت كل مقاطعة تمثل في المجلس بمندوبين اللذين تزودهما بتعليمات محددة لا يجوز لهما مخالفتها أو تجاوزها إلا بعد الرجوع référer إليها . وكان أسلوب عودتها أن تطرح المسألة التى جدت في المجلس على شعب المقاطعة للمراجعة ad référendum[١] . وأول ما نلاحظه أن الرجوع الى الشعب هو بقصد أخذ رأيه في موضوع لم يكن المندوبان مفوضين أصلا برأى فيه ولم يكن لاختيار مندوبين آخرين . فهو يختلف اختلافا أصليا عن انتخاب الأشخاص سواء كان الشخص رئيسا لدولة أو نائبا في البرلمان . ومع أنه كانت للاستفتاء الشعبي تطبيقات معاصرة للثورة الفرنسية وبعدها في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية إلا أن أهمية الاستفتاء الشعبي بدأت في الظهور بعد الحرب العالمية الأولى في دول وسط أوروبا . فبدلا من أن يكون الاستفتاء الشعبي منظما احتياطيا لنشاط

النظام النيابي أو عاملا ثانويا بجواره أدخل في صلب النظام الدستوري وأصبح فيه الضابط الرئيسي إن لم يكن ضابطا موازيا للتمثيل النيابي(٧٧).
ودافع عنه بقدرة فائقة واحد من ألمع فقهاء القانون العام هو الأستاذ كاريه دى ملبرج في مقال طويل نشره في مجلة القانون العام الفرنسية سنة ١٩٣١ قال فيه : إن التطور الدائم لادخال الاستفتاء الشعبي في النظام النيابي مماثل للتطورات التي أدت إلى ظهور النظام النيابي كحصانة ضد استبداد الملكيات المطلقة ، وأنه يؤدى إلى ذات الدور في مواجهة السلطات المطلقة للبرلمانات التي أسفر عنها النظام النيابي ويجب أن ينظر إليه على هذا الأساس . وأنه على أي حال نتيجة طبيعية للنظام النيابي ذاته ، وذلك لأنه منذ البداية ظهر النظام النيابي بقصد تدعيم سلطة البرلمان في مواجهة استبداد التاج ولكن هذا لا يعني اغفال أن سلطة البرلمان قد قامت منذ البداية أيضا على أساس علاقة مفترضة بالشعب المعترف له بالسيادة . وهذا يقتضى أن نتوقع تزايد حقوق الشعب في ظله إلى الحد الذي يحمله على أن يمسك بها في مواجهة البرلمان ذاته . ومن هذه الزاوية يمكن القول بأن النظام النيابي نظام انتقالي ما بين استبداد الملوك وديمقراطية الشعب وأن مصيره الطبيعي أن يؤدى إن لم يكن إلى الديمقراطية الكاملة ، فعلى الأقل إلى تزاوج بين المؤسسات النيابية والمؤسسات الديمقراطية(٧٨). ويقصد الفقيه الكبير بالمؤسسات الديمقراطية الاستفتاء الشعبي على وجه التحديد .

هذه التجارب الديمقراطية لم يكتب لها الاستمرار بفعل النظم الديكتاتورية (النازية والفاشية) التي سادت أوروبا في العقد الرابع من هذا القرن ، ولكن ما أن انتهت الحرب العالمية الثانية بهزيمة الديكتاتورية الفاشية والنازية حتى عاد الاستفتاء الشعبي يأخذ مكانه أولا في دستور ايطاليا الصادر عام ١٩٤٧ (المادة ٧٥)(٧٩) ثم بشكل أكثر قوة وثباتا في فرنسا ابتداء من عام ١٩٤٦ إلى أن استقر جنبا إلى جنب مع التمثيل النيابي كأسلوبين دستوريين لإصدار القوانين كما رأينا من قبل .

ثم أن تعبير الاستفتاء الشعبي قد دخل حياتنا الدستورية في مصر العربية منذ عام ١٩٥٦ في المواد ١٤٥ و ١٨٩ و ١٩٦ من دستور ١٩٥٦ والمادة

١٢٩ من دستور ١٩٦٤ والمادتين ٧٤ و ١٢٥ من دستور ١٩٧١ .

٤٢ ـ تقسيمات للاستفتاء الشعبي :

ولا يتفق فقهاء القانون ، لا في مصر ولا في فرنسا ، على تقسيم لصور الاستفتاء الشعبي(٢) ، فيقسمونه من حيث موضوعه إلى استفتاء دستوري واستفتاء تشريعي واستفتاء سياسي تبعا لما إذا كان موضوع الاستفتاء قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية عادية أو مجرد رأى سياسي . ويقسمونه من حيث وجوب اجرائه إلى استفتاء اجباري إذا نص الدستور على وجوبه واستفتاء اختياري إذا لم يكن واجبا ولكن جائزا للحكومة أو لعدد الناخبين ويقسمونه من حيث وقت اجرائه إلى استفتاء استشاري إذا كان سابقا لصدور التشريع واستفتاء تصديقي إذا كان واردا على تشريع سبق صدوره . ويقسمونه إذا تم بناء على رغبة شعبية إلى اقتراح شعبي اذا كان موضوع الرغبة اصدار قانون واعتراض شعبي إذا كان موضوعها الاعتراض على قانون . ويضيفون إلى كل هذا ما يسمونه استفتاء تحكيميا اذا كان المقصود به الفصل في نزاع قائم بين السلطات ، كما يضيفون اليه الحل الشعبي والاقالة الشعبية إذا انصب على حل مجلس النواب جميعا أو أحد أعضائه .

ونحن نعتقد أن كل هذه التقسيمات بالرغم من أنها جد مفيدة لتسهيل دراسة الاستفتاء الشعبي إلا أنها تؤدى إلى اختلاط بين الاستفتاء الشعبي وبين التمثيل النيابي في حين أنهما أسلوبان متميزان من حيث المبدأ ومن حيث الآثار . الأول أسلوب ديمقراطي ، والثاني أسلوب « مفترض » أنه ديمقراطي . كما أن تعدد أشكال الاستفتاء الشعبي في حين أن الاستفتاء الشعبي واحد وليس متعدد الصور إذ هو قرار يصدره الشعب عن طريق الاقتراع على قاعدة تشريعية .

وسنبدأ بالصور التي يجب استبعادها في رأينا :

(أ) ويدخل في هذه ما يسمى الحل الشعبي dissolution populaire أى حل المجلس النيابي بناء على طلب من عدد معين من أفراد الشعب ، ومثاله دستور

مقاطعة بيرن الصادر فى ٤ يونيو ١٨٩٣ (المادة ٢٢) ودستور باد (ألمانيا) الصادر فى ٢١ مارس ١٩١٩ المادة (٤٦) ودستور بافيير (ألمانيا) الصادر فى ١٤ أغسطس ١٩١٩ (المادة ٣٠)[٨٠] ويدخل فيها عزل أعضاء مجلس النواب أو الموظفين Révocation ou Recall ومثاله دستور اريزونا (الولايات المتحدة الأمريكية) المعدل عام ١٩١٢ ويدخل فيه عزل رئيس الجمهورية ومثاله دستور فيار (المانيا) الصادر فى ١١ أغسطس ١٩١٩ (المادة ٤٣) فى كل هذه الحالات يستفتى الشعب إما لانتخاب أشخاص نوابا عنه فى مجالس تشريعية أو رئاسة الدولة أو فى عزلهم فهى عملية انتخابية تدخل فى نطاق التمثيل النيابى ولا تتضمن قرارا تشريعيا لا دستوريا ولا عاديا فهى غير داخلة فى الاستفتاء الشعبى بمعناه الصحيح كما يسميه الأستاذ لافرير[٨١] .

(ب) يدخل فى الاستفتاءات الانتخابية أيضا ما يسمى بالاستفتاء السياسى الذى موضوعه استطلاع رأى الشعب فى سياسة رئيس الدولة من خلال طرحها عليه ولا يكون ما يسفر عنه الاستفتاء ملزما قانونا أو دستوريا له . ويميز الاستفتاء أنه غير وارد على قاعدة تشريعية دستورية أو عادية . هذا الاستفتاء ليس فى حقيقته أكثر من الاقتراع بالثقة Plébiscite الذى تعرضنا له من قبل ، وعرفنا من التجربة الفرنسية ومن النشأة التاريخية للاستفتاء الشعبى أنهما اجراءان مختلفان . فالاقتراع بالثقة ، أو ما يسمى الاستفتاء السياسى ، ليس استفاء شعبيا بمعناه القانونى الصحيح .ومثاله ما جاء فى المادة ١٤٥ من الدستور المصرى الصادر فى ١٩٥٦ كما سنرى فيما بعد . بل هو أسلوب سياسى لتقوية مركز رئيس الدولة بحجة أن الشعب قد وافق على برنامجه السياسى فى حين أن الاستفتاء لا يلزمه ولا يلزم الشعب - دستوريا - بهذا البرنامج .

ثانيا - الاستفتاء الاستشارى : Referendum de consultation

يميزونه بمقارنته بالاستفتاء التصديقى référendum de ratification ويقال إنهما اجراءان يطرح بمقتضاهما البرلمان على الشعب

قانونا تم اصداره (الحالة الثانية) لأخذ رأيه فيه أو مشروع قانون لم يصدر بعد (الحالة الأولى) ليصادق عليه الشعب . وأن الاستفتاء يكون غير ملزم للبرلمان فى الحالة الأولى وملزما له فى الحالة الثانية ، انه استفتاء شعبى لاشك فيه لأنه وارد على قانون ، ولكن المثير للانتباه أنه يطرح حالة صعبة القبول قانونا من ناحيتين . الأولى : فى الحالة الأولى حيث يكون أو يمكن أن يكون رأى الشعب فى قانون رأيا استشاريا . والحالة الثانية حيث يطرح القانون بعد نفاذه على الاستفتاء الشعبى .

وقد بحثنا عن أصل هذا النوع من الاستفتاء الاستشارى فلم نجد ، فالفقهاء العرب فى مصر[٨١] ينقلون عن فقهاء فرنسا[٨٢] الذين أوردوه وناقشوه كافتراض نظرى رفضه ايسمان ودافع عنه بارتلمى وشكك فى صحته بوردو . أما على المستوى الدستورى فيذكر بارتلمى أنه كانت ثمة محاولتان لإدخال الاستفتاء الشعبى الاستشارى فى الدستور الفرنسى عام ١٩١٠ وعام ١٩١١ وفشلتا للتناقض القائم بين الوظيفة التشريعية للبرلمان وتخليه عن هذه الوظيفة باستشارته الشعب قبل موافقته على القانون أو بعد موافقته عليه . ويضيف بوردو إن محاولتين أخريين بذلتا عام ١٩٥٠ وعام ١٩٦٨ لاعطاء البرلمان حق الاستفتاء الشعبى ورفضتا ، والفقيه الوحيد الذى ضرب مثلا هو لافريير فأشار فى هامش صفحة ٤٢٤ من كتابه الى المادة ٣٠ من مشروع الدستور الذى قدمه الجيروند الى الجمعية الأساسية عام ١٧٩٣ والتى كانت تخول الهيئة التشريعية أن تستطلع رأى الجمعية الأولية فى المسائل ذات الأهمية الأساسية للجمهورية كلها la République entiére intéresseront essentiellement وهو مثال لا يفيد فى حالتنا . أولا لأن مشروع الجيروند قد رفض أو تعدل ، وعندما صدر معدلا لم يرد به هذا النص[٨٣] . وثانيا لأن هذا النص لم يتحدث عن مشروع قانون لم يصدر بعد أو قانون تمت الموافقة عليه . وأشار الأستاذ لافريير فى الموضع ذاته إلى المادة ٤٩ من الدستور السويدى التى تنص على : « فى الحالات التى تقتضى أهمية مسألة ما أو طبيعتها الخاص معرفة رأى الشعب قبل اتخاذ قرار نهائى فيها

يمكن أن يصدر قانون لاجراء استفتاء شعبي » . كما أشار الى أن برلمان النمسا يلجأ « في بعض الأحيان » إلى الاستفتاء الشعبي الاستشاري ، لم نستطع العثور على أثر لنص دستوري يعطى برلمان النمسا حق الاستفتاء الاستشاري . أما عن الدستور السويدى فإن النص الذى أورده الاستاذ لافريير مختصر . فالدستور السويدى الصادر في ٢٢ يونيو ١٨٦٦ ينص على أنه في حالة ما إذا اقتضت أهمية مسألة ما أو طبيعتها الخاصة استطلاع رأى الشعب قبل اتخاذ قرار نهائى فيها فإن الملك والبرلمان يصدران معا قانونا مقررا للاستفتاء الشعبي ويجب أن يحدد هذا القانون السؤال أو الأسئلة المطلوبة الإجابة عنها ووقته وطريقة اجرائه وعندما ينتهى الاستفتاء . وهذا هو المهم . فإن القرار الذى يصدر يعامل معاملة القوانين الأساسية[84] فهو لا يحدد نوع المسألة ، ثم أنه يحتفظ لرأى الشعب بقوة إلزامه فهو ليس اذن استفتاء استشاريا .

والواقع أن الفقيه ايسمان قد طرح الموضوع على حقيقته . فبعد أن قال إنه ممكن تصور الاستفتاء الاستشارى قرر أنه مناقض لمبدأ التمثيل النيابى بما يتضمنه من تخلى البرلمان عن وظيفته الدستورية . وأنه في كل الحالات غير مفيد . ثم استند إلى هذا الرأى ليرفض حتى مبدأ الاستفتاء على الدستور ، وكانت حجته الأساسية في عدم جدوى الاستفتاء الاستشارى هى عدم كفاءة الشعب في الاقتراع على نصوص ستصبح بعد الموافقة عليها قواعد دستورية أو قانونية ملزمة[85]، أى أنه - أيضا - يقر لما يسفر عنه الاستفتاء بقوته الملزمة .

على أساس ما سبق فانا نستبعد ما يسمى الاستفتاء الاستشارى لأنه يتناقض من ناحية مع مبدأ التمثيل النيابى عندما يلجأ اليه البرلمان ، ويتناقض من ناحية أخرى مع المبدأ الديمقراطى (الاستفتاء الشعبى) عندما يكون رأى الشعب استشاريا ، ولا سابقة دستورية له .

٤٣ - اجراءات الاستفتاء الشعبي :

اذا استبعدنا الاستفتاءات السابقة تبقى لنا صورة وحيدة هى

« اقتراع الشعب على مشروع قاعدة قانونية ، دستورية أو عادية ، تصبح بمجرد الموافقة عليها ملزمة » . وهذا هو الاستفتاء الشعبي . ولكن الوصول إليه يكون بأساليب اجرائية مختلفة هى ذاتها التى يقسمون اليها الاستفتاء الشعبي ذاته فى حين أنها تقسيمات واردة على أسلوب طرح الموضوع على الاستفتاء الشعبي .

أما إذا كان لابد من تقسيم للاستفتاء الشعبي فلا يمكن إلا أن يكون على أساس طبيعة القاعدة القانونية موضوع الاستفتاء فهو قسمان :

أولا : الاستفتاء على الدستور أو تعديلاته référendum constitutionnelوفيه تقوم جمعية تأسيسية أو الحكومة باصدار مشروع دستور يطرح على الاستفتاء الشعبي فان وافق عليه نفذ ومثاله من مصر المادتان ١٨٩ و ١٩٦ من دستور ١٩٧١ .

ثانيا : الاستفتاء التشريعى referendum legistatifوفيه تقوم الحكومة باعداد مشروع بقانون يطرح على الاستفتاء الشعبي فان وافق عليه صدر ونفذ ومثاله المادة ١١ من دستور ١٩٥٨ الفرنسى التى تكلمنا عنها .

وفيما عدا ذلك فكل الصور الأخرى صور اجرائية وفيما يلى نستعرضها :

أولا : الاقتراع الشعبي initiaive populaireوفيه يقترح عدد من أفراد الشعب اصدار قانون دستورى أو عادى فإذا استوفى الاقتراع شروطه يعرض على الاستفتاء الشعبي . ونلاحظ هنا الصفة الاجرائية البحتة للاقتراع الشعبي . أن العدد للأفراد الذين يخولهم الدستور حق اقتراح القانون ، ليسوا هم الشعب ، وليسوا هم الذين يوافقون على القانون أو يصدرونه ، انما هم أصحاب الاقتراح فى هذا مثل أى اقتراح بمشروع قانون يقدم إلى البرلمان من أحد اعضائه أو من الحكومة ولكنه لايصبح قانونا إلا بعد الموافقة عليه وإصداره ، فلا يقال هنا ان اقتراع القوانين هى

إحدى صور التشريع كذلك ليس الاقتراح الشعبي إحدى صور الاستفتاء الشعبي .

- مثال الاقتراح الشعبي بقاعدة دستورية المادة ١١٨ من دستور الاتحاد السويسري الصادر عام ١٨٤٨ والمعدل عام ١٨٧٣ . فلعدد لا يقل عن ٥٠٠٠٠ مواطن سويسري من المتمتعين بحق الانتخاب طلب تغيير دستور الاتحاد جملة أو بعض مواده فيطرح مبدأ التغيير أو التعديل الجزئي على الاستفتاء الشعبي ، فإذا تمت الموافقة عليه تبدأ اجراءات التغيير أو التعديل وتختلف تبعا لما كان الاقتراح المقدم اصلا مصوغا صياغة عامة أو مصوغا في شكل مواد محددة . في الحالة الأولى يعرض على المجالس الاتحادية لصياغته ثم يطرح على الاستفتاء الشعبي وفي الحالة الثانية يطرح مباشرة على الاستفتاء ، وعندما يقبل يصبح نافذا .

٢ - مثال الاقتراح الشعبي بقاعدة تشريعية ما نص عليه دستور مقاطعة برن في سويسرا وفيه يكون من حق أي ١٢٠٠٠ ناخب أن يطلبوا اصدار أو تعديل أو الغاء أي قانون . ويكون الطلب في شكل رغبة عامة أو في شكل مشروع كامل الصياغة . فإذا كانت رغبة ولم تستجب لها الحكومة تعرض على الاستفتاء الشعبي فإذا قبلت تصاغ في مشروع قانون ويعاد طرحها على الاستفتاء ، وان كانت مصوغة أصلا في شكل مشروع كامل يطرح مباشرة على الاستفتاء ، وفي الحالتين يصبح بمجرد قبوله نافذا .

ثانيا : الاعتراض Vito وهو اجراء يؤدي إلى الاستفتاء الشعبي ، وان لم يكن شعبيا تماما . ومثاله ماكان ينص عليه دستور فيمار في المادة ٧٣ من حق ثلث المجلس تأجيل اصدار القانون وفي هذه الحالة يكون من حق ٢٠/١ من الناخبين طلب عرضه على الاستفتاء ومثل هذا ما تنص عليه المادة ٤٧ من دستور أيرلنده الصادر في ٢٥ أكتوبر ١٩٢٢ .

ويقول الأستاذ بوردو إن الاعتراض الشعبي Vito pupulaire (هكذا يسميه) أكثر قوة من الاستفتاء الشعبي لأنه في حالة الاستفتاء الشعبي لا

يكون الموضوع إلا مشروعا لا يصبح قانونا إلا بموافقة المواطنين عليه في حين أن الاعتراض الشعبي - بالعكس - هو أداة منع ، فالقانون صحيح منذ التصويت عليه في البرلمان وله قوة الالزام القانوني ولكن يؤجل فقط حتى لا يصبح الشعب أمام أمر واقع إذا رأى الغاءه فمن الناحية القانونية هو تحطيم للقانون ، ولكنه لا يقدم شيئا ايجابيا[٨]. والواقع أننا لانعرف كيف يمكن أن يكون نص غير نافذ قانونا مهما كان قد قطع من مراحل اعداده للنفاذ ، كما لا نعرف كيف يمكن أن يكون نص قانوني مؤجل نفاذه ومعلق على شرط موافقة الشعب قانونا نافذا لا يستمد شيئا ايجابيا من موافقة الشعب عليه . وفي رأينا أنه مادام القانون لايكون قانونا إلا إذا كان نافذا وكان هذا النفاذ متوقفا على إرادة الشعب فان تلك الإرادة هي التي تمنحه قوة الالزام .

ثالثا : التحكيم Arbitrage ومثاله من دستور فيمار أيضا ، فطبقا للمادة ٧٤ لمجلس الدولة (رئاسة الدولة Reishsrat) حق الاعتراض على القوانين التي أقرها البرلمان (Rishstag) ويحصل الاعتراض خلال الاسبوعين التاليين للاقتراع النهائي على القانون ويجب أن يكون مسببا فإذا لم يقبل البرلمان الاعتراض جاز لرئيس الدولة عرض الخلاف على الاستفتاء واذا اصدر البرلمان قرارا بأغلبية ثلثين برفض الاعتراض وجب على رئيس الدولة في خلال ثلاثة أشهر إما نشر القانون أو استفتاء الشعب .

هذه هي كل صور « الاستفتاء الشعبي » التي يذكرها شراح القانون العام ، يبين بسهولة منها أنها جميعا صور لاجراءات مختلفة سابقة على الاستفتاء الشعبي ومؤدية إليه مقابلة - في مجالها - لاجراءات اقتراح القوانين في المجلس النيابية منها جميعا أنه حيث يوافق الشعب على قاعدة تصبح كلمته قانونا ملزما وبالتالي فإن ما يقرره الشعب في الاستفتاء الشعبي لا يمكن أن يكون استشاريا في المسائل التشريعية . ولم تصادفنا أية صورة يكون المطروح على الاستفتاء فيها اجراء تنفيذيا لقانون قائم ، أو اتجاها سياسيا لحكومة حاكمة ، وبالتالي نستطيع أن ننتهي إلى أن كل استفتاء لا ينصب على قواعد تشريعية هو استفتاء سياسي يستهدف استطلاع رأي الشعب أو إعادة تأكيد ثقته . ولعلنا نذكر بهذه المناسبة ما قاله روسو من

قبل من أن إرادة الشعب لا يمكن إلا أن تكون عامة فهى قانون ، وانها لا يمكن أن تكون خاصة فلا محل لاسناد الأعمال التنفيذية للإرادة الشعبية[1] .
بقيت مسألة أخيرة ، هى أن كل الدساتير وكل الشرح بدون استثناء على اجماع بأن التصويت فى الاستفتاء الشعبي يكون بنعم أو لا .. على موضوعه أيا كان هذا الموضوع . وهو طبيعى . لأنه حتى فى البرلمانات لا يتم التصويت إلا بنعم أو لا على القانون ككل أو على نص منه . أى أن اللحظة الأخيرة فى ابداء الرأى لا تحتمل إلا واحدة من هاتين الكلمتين أو بمعنى آخر أن التصويت لا يكون صحيحا إذا صاحبه تحفظ أو تجزئة . هذه المسألة تقلق كثيرا من شراح القانون كما رأينا عند دراستنا للاعتراضات التى أثيرت حول بعض الاستفتاءات فى فرنسا لأن الأسئلة قد تكون مركبة وتحتمل أكثر من معنى ، وقد تكون مطولة ثم أن مشروعات القوانين تكون موضوع مناقشات فى البرلمانات تسبق التصويت وهو ما لا يتوافر فى حالة الاستفتاء الشعبي[2] .
ويقسو بعضهم فى حكمه فيقول : « إن السؤال المطروح يجب أن يكون مبسطا إلى أقصى حد .. يمكننا أن نقبل أو نرفض ملكا ، وأن نختار بين الملكية والجمهورية ، ونعطى أو لا نعطى النساء حق الانتخاب ، ولكن الاستفتاء الشعبي الذى يرد على مشروع دستور أو مشروع قانون دقيق مكون من عشرات المواد فهو بدون معنى . قد لا يكون استغلالا للشعب أن نطلب منه ما إذا كان يريد اختيار رئيس الدولة بالانتخاب العام أم لا ، ولكن من السخرية به أن نطرح عليه دستورا مكونا من مائة وستين مادة كما حدث عام ١٩٤٦ أو سبع وستين مادة فى قانون كما حدث عام ١٩٦٩ فى فرنسا »[87] .

ولكن الواقع أن هذه حجة داحضة وإن كانت مفيدة .

أما أنها داحضة فلأن للشعب ومؤسساته الشعبية والدستورية بما فيها البرلمان ذاته كل الوقت الكافى لمناقشة المشروع المعروض على الاستفتاء وتحت تصرفهم أكثر مما يوجد تحت تصرف أعضاء البرلمان من أدوات مساعدة ، الصحافة والاذاعة والاجتماعات والاتصالات الخاصة واستشارة الخبراء والرجوع إلى المراجع ، ويتوقف الأمر على ما إذا كان ثمة حرية أم لا . فإن

لم تكن ثمة حرية فإن أعضاء البرلمان سيكونون أكثر عجزا عن ابداء الرأى الصحيح من الشعب ، لأن لديهم أسبابا تجعلهم أكثر خوفا منه وهم فى هذه الحالة - لقلتهم - غطاء سهل لشرعية مصنوعة . وإذا كانت ثمة حرية فإنهم سينضمون إلى الشعب فى شرح وتفسير موضوع الاستفتاء . فيكون بهم أكثر وعيا ويكونون به أكثر مقدرة . أما عن بساطة الأسئلة وتعقيداتها فإن الأسئلة البسيطة أسهل فى الاستفتاء وقد تكون أخطر فى النتائج . فلسنا نحسب أن الآثار الدستورية والسياسية التى تنتج عن الخيار البسيط بين رئيس بالانتخاب الشعبي ورئيس بانتخاب البرلمان أقل خطورة من التصويت على أى قانون ، أما عن الدستور فهو القانون الأول ، بمعنى أن قبله لا يوجد مصدر لشرعية أى رأى ، وبالتالى فلسنا نعرف من أين يستمد أى أحد أو أية جهة شرعية إصدار دستور لم يقبله الشعب ، إلا إذا أخذنا بوجهة نظر الأستاذ ايسمان الذى يعترض فيها على طرح الدساتير على الاستفتاء الشعبي بحجة أن الدولة سابقة الوجود والشرعية على الدستور[٢] ويفتح بذلك بابا واسعا لاستبداد الدولة التى يمكن حينئذ أن توجد وتمارس السيادة بدون دستور . ثم نتساءل مع فيلسوف انجليزى ذكى عن أيها أكثر معقولية أن يوافق الشعب على القانون أم أن يختار ممثلين له يصنعون القوانين التى هى حقوق ذات الشعب الذى خلق واضعيها . هل يمكن أن يكون معقولا أن يخلق النائب حقا لخالقه هو نفسه[٨٨] .

ولكن هذه الحجج الداحضة مفيدة ، أيضا ، إذ باضافتها إلى ما سبق نستخلص شرطا أخيرا لصحة الاستفتاء الشعبي ، هو أن يكون موضوع الاستفتاء مصوغا فى شكل مشروع دستورى أو قانونى لا ينقصه إلا الاصدار بحيث يصبح صالحا للنفاذ والتنفيذ بمجرد قبوله بدون إضافة أو حذف أو تعديل . وكل موضوع لا يتوافر فيه هذا الشكل لا يكون صالحا للاستفتاء الشعبي ، فإن تم عليه الاقتراع فهو استفتاء سياسى غير ملزم دستوريا .

٤٤ - خاتمة :

بهذا نكون قد وصلنا إلى أقصى مراحل تطور نظام التمثيل النيابى فى

رحلته التاريخية التى بدأت بالتمثيل البرلمانى ، ثم التمثيل النيابى منفردا ، ثم التمثيل النيابى مع الاستفتاء الشعبى مجتمعين . وبقى أن نعرف أين موضع هذه الصورة المتطورة من دساتير مصر العربية وماذا أضافت دساتيرنا إليها .

هوامش التمثيل النيابي
فرنسا

(١) Esmain, «Eléments de droit constitutionnel», t. 1., p. 239 ets, leon Duguit, «Traité de droit constitutionnel», (1923) t. 3, p. 547 et s,(1927) t. 1, p. 534 ets, Carré de Malberg, «Théorie générale de l'Etat», 1922, t. 2, p. 152 et s, et p. 199 et s, Joseph Barthelemy et paul Duez, «Traité de droit constitutionnel», 1933, p. 7 et s, et p. et s, paul Bastid, «Cours de droit constitutionnel», 1960, p. 140 ets, Paul Bastid, «les équilibres constutionnel», 1958, p. 95 et s, Maurice Duverger, «Institutions Politiques en droit constitutionnel», t. 1., p. 70 et s, Jacques Georgel, «Critiques et reformes des constitutions de la république», 1959, t. 1, p. 30 et s, Felix Moreau, «précis élémentaire de droit constitutionnel», 9 e ed. p. et s, Jean Chatelain, «la nouvelle consti tution», 1959, p. 49 ets, Julien laferriére, «Manuel de droit constitutionnel», 2e éd. 1947, p. 391 ets.

(٢) كلمة tiers ولو أنها تعني الثالثة troisième إلا أنها تنطوي على مفهوم المفاضلة فهي أقرب إلى معنى « الدرجة الثالثة »

(٣) Esmein, op. cit., p. 87

(٣) Bastid, op. cit., p, 98

(٤) laferriére, op. cit., p. 12

(٥) Barthelemy et Duez, op. cit., p. 92 – 93

(٦) Bastid, op. cit., p. 99

(٧) «la france est un Etat monarchique dans tout l'entendue de l'expression. le roi Y représente la nation entiére, et chaque Particulier ne représente qu' un seul individu envers le Roi. la Nation ne fait pas corps en France, elle réside tout entiére dans la personne du roi» (laferriére, op. cit., 10)

(٨) Bastid, op. cit., p. 103, laferriére, op. cit., p. 98 et s. et 99

(٩) Carré de Malberg, op. cit., p. 244

(١٠) I. Duguit, op. cit., t. 1, p. 661

(١١) charles louis de Montesquieu ولد عام ١٦٨٩ وكان في الأصل بارونا لمنطقة بريد Baron de la Bréde تخرج من جامعة بوردو وتشتغل بالمحاماة عام ١٧٠٨ . ورث أمه ثم تزوج من سيدة ثرية عام ١٧١٦ ، ولما مات عمه وكان بارونا لمنطقة مونتسكيو ورث ثروته ولقبه . تخصص في القانون الروماني ، ونشر في عام ١٧٢١ قصة « رسائل فارسية » بدون أن يضع عليها

اسمه سخر فيها من الملك لويس الرابع عشر وتضمنت مقارنة بين عدالة الاسلام والنظام الفرنسي في ذلك الوقت . زار انجلترا وحضر جلسات البرلمان الانجليزي وعاد ومعه كل مؤلفات الانجليز السياسية ، ثم اعتكف فألف كتابين عام ١٧٤٨ ، أحدهما عن النظام الدستوري الانجليزي والثاني روح القوانين ésprit des lois الذي اشتهر به .

(١٢) يوسف كرم ، « تاريخ الفلسفة الحديثة » صفحة ١٩٨

Georges Gusdorf, «Signification humaine de la liberté», p. 200

(١٣) Esmein, op. cit., p. 439

(١٤) Idem, p. 439.

(١٥) يوسف كرم ، المرجع السابق ، ١٢٦ Bastid, op. cit., 126 – 128

(١٦) Esmein, op. cit., p. 439

(١٧) Redsolb, «le régime parlementaire», p. 5

(١٨) laferriére, op. cit., p. 34, Gusdrof, op. p. 201.

(١٩) صفحة ٥٢ فقرة ١٨

(٢٠) اقترح ميرابو تسميتها جمعية ممثلي الشعب ولم يوافق على اقتراحه .

(٢١) راجع في الثورة وشروط شرعيتها كتابنا ، « الطريق إلى الديمقراطية » ، صفحة ١٤٢ وما بعدها وقارن الدكتور عبد الحميد متولي « الماركسية والثورة البلشفية » صفحة ٢٢ وما بعدها .

(٢٢) laferriére, op. cit., p. 41

(٢٣) Moreau, op. cit., P. 37 et s.

(٢٤) «le principe de toute souver aineté résíde essentil lement dans la Nation . Nul corps, nul individu ne peut exercer d' autoritequi n'en émane expressemenx»

(٢٥) «la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de recourir personnellement, ou par leurs représentants á sa formati

(٢٦) «la souveraineté est une, indivisible, inaliénable ét imprescrptible. Elle appartient á la nation : aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice»

(٢٧) «la nation de qui émanent tous les pouvoirs ne les exercer que par délégation. la Constitution Francaise est représentative. les représentants de la nation sont le corps législatif et le Roi»

(٢٨) M. Duverger, op. cit., p. 72

(٢٩) Emanuel- Joseph Sieyes رجل دين فرنسى ، ولد عام ١٧٤٨ وتوفى عام ١٨٣٦ ، كتب قبيل اجتماع الجمعية الوطنية كتيبا دافع به عن الطائفة الثالثة فبرز كرجل شعبى ولكنه انحاز إلى التيار السائد . فلما شكلت الجمعية الأساسية Convention بعد ذلك واتخذت موقفا مختلفا انحاز أيضا إلى التيار السائد فولته منصبا فى رئاسة الدولة فلم يلبث أن تآمر للاستيلاء على السلطة ، ثم اختفى إلى أن عاد نابليون من مصر فاتصل به وتآمر معه وعينه نابليون بعد نجاح الانقلاب فى مجلس رئاسة الدولة أيضا ، وتولى وضع مشروع دستور يلغى كل أنواع التمثيل النيابى أو الديمقراطى وأخذ من « الثقة » أساسا للاختيار فلم يقبل نابليون ولم يعتزل هو وإنما بقى يدافع عن كل تصرفات نابليون مهما كانت .

(٣٠) Carré de Malberg, «Revue de droit public,» 1931, p. 235

(٣١) laferrière, op. cit., p. 68

(٣٢) كان المجتمعون يعتبرون أنفسهم ممثلين يعتبرون أنفسهم ممثلين للأمة وكان النبلاء يرون أن الملك شريك فى تمثيل الأمة أعضاء الجمعية فأخذ الدستور برأى النبلاء .

(laferrière, idem, p. 45)

(٣٣) laferrière, op. cit., p. 68

(٣٤) كان الحد الأقصى لأجر يوم عمل هو فرنك واحد

laferrière, idem, p. 69, Duguit, op. cit., I. p. 607

Esmein, op. cit., p. 435

Moreau, op. cit., p. 45.

(٣٥) P. Bastid, cit., p. 103 et s.

(٣٦) هذه الكلمة مأخوذة عن روسو اذ يطلقها على الاتفاق الأساسى الذى أقام المجتمع والذى يسميه فى موضع آخر Pacte sociale وفى موضع ثالث Contract social فهى ليست مجرد جمعية تأسيسية تضع دستوراً بل جمعية أساسية لتنظيم مجتمع . يوم ١١ مارس ١٧٩٣ أعلن أحد الأعضاء أننا نريد إعادة تكوين المجتمع reassociation فلكل واحد منا الحق قبل كل شىء فى أن يضع شروط اشتراكه فى المجتمع . ولهذا فضلنا ترجمتها إلى الكلمة العربية جمعية أساسية بدلا من تأسيسية التى تستعمل للدلالة على الهيئة الموكل اليها وضع الدستور .

(٣٧) أخذوا اسمهم من أغلب رجالهم كانوا من المنطقة الزراعية Geronde التى مركزها مدينة بوردو Bordeaux وأطلق عليهم أيضا اسم بريسوبان نسبة إلى زعيم منهم هو Brissot وكانوا يمثلون الجناح اليمينى المحافظ فى الجمعية .

(٣٨) أخذوا اسمهم من اسم Montagne لأنهم كانوا يجلسون فى الصفوف العليا من المقاعد ويمثلون الجناح اليسارى فى الجمعية ، وفيما بينهم وبين الجيروند كان المحايدون أو المترددون يسمون أنفسهم البلان la plaine بمعنى الأرض المنبسطة وكان الآخرون يسمونهم la Marais أى المستنقع .

(٣٩) ترجع أهمية هذه المادة الخاصة بالخدم والمناقضة لما نص عليه دستور ١٧٩١ من حرمان الخدم من حق الانتخاب إلى أن الفنان الأرض الذين كانوا طائفة كبيرة ومتميزة فى ظل نظام الاقطاع والذين كانوا يلتزمون فى مواجهة أمراء الاقطاع بالبقاء فى الأرض

وتبعيتها بالاضافة إلى شروط أخرى قد تحول عدد كبير منهم ، حتى بعد أنهاء العرف الاقطاعى ، إلى تابعين شخصيين للنبلاء وهذا هو المقصود بعلاقة الخدمة لأن الاقنان منذ البداية وحتى بعد أن تحولوا إلى خدم كانوا محرومين من أى حق سياسى .

P. Bastid, «les équilibres constitutionnels» p. 102,

(٤٠) «la souveraineté réide dans le peuble, elle est une, indivisble, inprescriptible et inaliénable.»

(٤١) تقول المادة الرابعة : « كل أجنبى يبلغ من العمر واحدًا وعشرين عامًا يكون مقيمًا فى فرنسا منذ سنة ويعيش فيها من دخل عمله أو له فيها ملكية أو يكون متزوجًا من فرنسية أو متبنيًا طفلًا أو يعول عجوزًا وأخيرًا كل أجنبى ترى الهيئة التشريعية أنه ذو مزايا انسانية يقبل مساهمًا فى حقوق المواطنين الفرنسيين » . وطبقًا لها قبلت الجمعية الأساسية اعضاء فيها من أمريكا وسويسرا وبروسيا .

(٤٢) جاء فى تقرير الدستور :

On ne présent point le peuple dans l'éxécution de sa volonté le Conseil ne porte donc aucun caractére de représen– tation, S'il était élu par la volonté générale son autorité devien–drait dangereuse, pouvant étreérigée en représentation par une de ces méprises si faciles en politique»

(٤٣) قبله ١,٨٥٠,٠٠٠ ورفضه ١٧٠٠٠

(٤٤) 5fGarrigou– lagrange, «le dédoublement constitutionnel». R. de dr. pub. 1969, p. 642 Burdeau, op. cit., p. 251, Carré de Malberg. R. de dr. pub., 1931, p. 234

(٤٥) laferriére, op. cit., p. 93.

(١)جماعة متطرفة أخذت اسمها من أنها كانت تجتمع فى دير لطائفة الدومنيكان المعروفة أيضًا باسم طائفة اليعاقبة .

(٤٦) ألغت حكومة الجمعية حق الدفاع وحرمت حضور المحامين بحجة أن المحلفين الوطنيين هم المدافعون عن المواطنين بغير حق .

(٤٧) les Jurés patriotes sont les défenseurs des patriotes calomnies

كما أباحت الحكم بالادانة استنادًا إلى أية أدلة وخاصة ما أسمته الأدلة المعنوية .

(٤٨) Carré de Malberg, «Théorie générale de l' Etat», p. 216

(٤٩) Cité par laferriére, op. cit., p. 121

(٥٠) Hurve Duval. «Référendum et plébiscite» p.8

(٥١) Laferriére, op. cit., 133, Burdeau, op. cit., p. 258, Gilbert Bortoli «Sociologie du Référendum», p. 4

(٥٢) Duverger, op. cit., 80, Hugnes Tay, «le régime Présidentiel et la France,» p. 220

(٥٣) G. Ferriére, «Dissolution et Référendum», R. de. dr Pub. p. 426

(٥٤) Barthélemy, op. cit., p. 625

(٥٥) Barthélemy, op. cit., p. 628 et s, Carré de Marlberg, op. cit 82 et s, Jacque Gerorgel, «Critiques et réforme des constitutions de la république», p. 56, Jean Chatelain, « La nouvelle constitutions », P. 56 et s, P. Bastid, op, cit, p. 352 et s, Redslob, op. cit., p. 176 et s.

(٥٦) راجع صفحة ٩٧ فقرة ٢٩ .

(٥٧) Carré de Malberg, op. cit., p. 82 et s .

(٥٨) Barthélémy, pop. cit., p. 628 .

(٥٩)راجع صفحة ١٠٠ فقرة ٣٠

(٦٠) فى عام ١٩٠٤ كان الحزب الاشتراكى منقسما إلى أربع مجموعات متصارعة Jacques Georgel, op. ci., p. 168 ويذكر الفقيه ايسمان أنه فى عام ١٩٧٤ اشتركت فى الانتخابات عشرة أحزاب هى : الراديكالى ، والاتحاد الجمهورى الديمقراطى ، والاشتراكى والجمهورى الاشتراكى ، واليسارى الراديكالى ، واليسارى الديمقراطى ، واليسارى الجمهورى ، والشيوعى ، واليسارى المستقل ، والديمقراطى ، غير الجماعات الأخرى ، ويعزى هذه الظاهرة إلى أخلاق الشعب الفرنسى . (Esmein, op. cit., p. 280)

(٦١) Jean Chatelain, op. cit. p. 57

(٦٢) يكاد هذا النص أن يكون مطابقا لما نص عليه إعلان حقوق الانسان والمواطن ألذى اصدرته الجمعية الأساسية عام ١٧٩٣ والذى ينص على أن السيادة (المادة ٢٥) وأن لكل مواطن حقا متساويا فى صنع القانون وأن يعين وكلاء أو مندوبين (المادة ٢٩)

(٦٣) راجع فى كل هذا دراسة مفصلة فى :

Jean Chatelain, «la nouvelle constitution», p. 219 et s

(٦٤) أسرة الدول Communauté نظام أفرد له الدستور الفرنسى الفصل الثانى عشر (المواد ١٧ ـ٨٧) يتضمن تنظيما لإقامة علاقة بين فرنسا ومستعمراتها السابقة قريب الشبه بالكومنولث البريطانى وقد خيرت المستعمرات بين الاستقلال أو الانضمام اليه فأختارت أغلبيتها الاستقلال .

(٦٥) «le président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des session ou sur proposition conjo inte de deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportants »

de commu tion des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de communaute au

tendant á autoriser la ratification d'un traité qui, sans étre contraire à la constitution aurait des inci - dences sur le fonctionnement des institutions. lorsque le refer - endum a conclu à L'adaptation du projet, le président de la Ré - pubique le promulgue dans le delai prévu á l'article precéd . ent »

(٦٦) Gilbert Bortoli, op. cit., p. 111 et s, George Ferriére, op. cit., Ç. p. 431

(٦٧) Burdeau, op. cit., p. 257

(٦٨) راجع Burdeau, op. cit., 257 et s, Bortoli, op. cit., p. 146 et s.

(٦٩) ينص المشروع الذى عرض على الاستفتاء على أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام ، بينما كان الدستور ينص على أن ينتخبه أعضاء البرلمان مع ممثلى الهيئات الأخرى ، وقد أجرى هذا الاستفتاء على أثر المحاولة الفاشلة لاغتيال الجنرال ديجول .

(٧٠) Cité Par Bortoli, op. cit., p. 192

(٧١) Burdeau, op. cit., p. 256.

(٧٢) Burdeau, 252 et s, Bortoli, op. cit., 5 et s, Gelorge Berila, R. de dr. pub. 1962, p. 946, Hurve Duval, «Oéférendum et plé-biscite», p. 6 et s, Jacque Georgel, op. cit., p. 182

(٧٣) Hurve Duval, idem, p. 8

(٧٤) Maurice Duverger, op. cit., p. 80

(٧٥) Garrigou-Iagrange, op. cit., p. 639 et s.

(٧٦) Hurve Duval, op. cit., p. 7.

(٧٧) Burdeau, op. cit., p. 262 ets, Barthélemy, op. cit., p. 112

(٧٨) George Berila, R. de dr. pup. 1962, p. 946

(٧٩) Bortoli, op. cit., p. 1, Iaferriére, op. cit., p. 431

(٨٠) Garrigou-Iagrange, «Ie dédoublement constitutionnel», p. 641.

(٨١) Carré de Malberg, R. de dr. pub. 1931, p. 231 et s.

(٨٢) Burdeau, op. cit., p. 254-255.

وراجع أمثلة عديدة للاستفتاء الشعبى فى كثير من دول أوربا بعد الحرب العالمية الأولى فى كتاب الدكتور عبد السلام ذهنى والدكتور وايت ابراهيم : « الأنظمة الدستورية والادارية » صفحة ٩٧ وما بعدها .

(٨٣) راجع وقارن هذه التقسيمات فى الفقه العربى فى مصر الدكتور كامل ليلة « المبادىء الدستورية العامة » صفحة ٥٦٩ وما بعدها

والدكتور ثروت « النظم السياسية » صفحة ٢٢٣ وما بعدها وفى الفقه الفرنسى

laferriére, op. cit p. 423- 433 et p. 430 et s, Burdeau, op. cit., 258 et s.

(٨٤)راجع أمثلة أخرى فى كتاب الدكتور عبد السلام ذهنى وواين ابراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٩ وما بعدها .

(٨٥) laférriére, op. cit., p. 424

(٨٦) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق صفحة ٢٢٣ والدكتور كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٥٧٠

(٨٧) Esmein, op. cit., p. 445, Barthélemy, op. cit., p. 135,

Burdeau, op. cit., p. 263-264, laferriére, op. cit., p. 424.

(٨٨) راجع ما سبق عن دستور ١٧٩٢ صفحة ١٠٨ فقرة ٢٥

(٨٩) Hurve Duval, «Référendum et plébiscite», 1970, p. 10 -11.

(٩٠) Esmein, op. cit., p. 445

(٩١) Burdeau, op. cit., p. 259.

(٩٢) راجع ما سبق صفحة ٩١ فقرة ١٩ (سابعا) :

(٩٣) Esmein, op. cit., p. 442

(٩٤) Harve Duval, op. cit., p. 8.

(٩٥) Esmein, op. cit., p. 442.

(٩٦) Herbert Spencer, «The man versus the state», p. 107.

الفصل الثالث
التمثيل المختلط
(مصر)

٤٥ ـ ما قبل ١٩٢٣ :

حتى يوم ١٩ أبريل ١٩٢٣ ، تاريخ صدور دستور ١٩٢٣ ، لم تعرف مصر نظاما نيابيا كاملا إلا لمدة ٤٧ يوما ، ابتداء من ٧ فبراير ١٨٨٢ حتى ٢٦ مارس ١٨٨٢ تاريخ انتهاء دورة الانعقاد الأولى لمجلس النواب الذى أنتخب على أساس دستور ١٨٨٢ الذى استصدرته وزارة محمود سامى البارودى من الخديو توفيق إبان تصاعد الحركة الشعبية التى انتهت بالثورة العرابية . ولم يقيض لذاك المجلس أن ينعقد مرة أخرى نتيجة لانهزام الثورة والاحتلال الانجليزى لمصر . وهكذا كان ذاك المجلس ودستوره ومضى حرية بين حكم مطلق مستبد سبقها ، احتلال أجنبى مستعبد تلاها .

٤٦ ـ دستور ١٨٨٢[1] :

أنشأ دستور ١٨٨٢ مجلسا نيابيا واحدا النواب فيه : « مطلقو الحرية فى اجراء وظائفهم وليسوا مرتبطين بأوامر أو تعليمات تصدر لهم تخل باستقلال إرادتهم بوعد أو وعيد إليهم يحصل » (المادة ٢) . و « كل نائب يعتبر وكيلا عن عموم القطر المصرى لا عن الجهة التى تنتخبه فقط » (المادة ٦) وتكون الوزارة مسئولة أمام النواب : « فإذا حصل خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظار ، وأصر كل على رأيه بعد تكرار المخابرات وبيان الأسباب ولم تستعف النظارة ، للحضرة الخديوية أن تأمر بفض مجلس النواب وتجديد الانتخاب على شرط ألا تتجاوز الفترة ثلاثة أشهر من

تـاريـخ يـوم الانفضـاض إلى يـوم الاجتماع ويجـوز لأربـاب الانتخـاب أن ينتخبوا نفس النواب السابقين أو بعضهم » (المادة ٢٣) « فإذا صدق المجلس الثاني على رأى المجلس الأول الذى ترتب عليه الخلاف ينفذ الرأى المذكور قطعيـا » (المـادة ٢٤) « وللمجلس إصـدار القـوانين والمـوافقـة على الميزانية »(المادة ٢٥) .

أما من حيث هيئة الناخبين فإن دستور ١٨٨٢ عهد إلى مجلس النواب أن يضع قانونا جديدا للانتخاب (المادة ٢) أما المجلس ذاته فقد تم انتخابه على أساس لائحة ١٩ نوفمبر ١٨٦٦ التى كان قد أصدرها الخديو اسماعيل لانتخاب مجلس شورى النواب ذى الرأى الاستشارى . وكان حق الانتخاب طبقا لتلك اللائحة مقررا لكل مصرى يبلغ من العمر خمسة وعشرين عاما ولم تكن تشترط لا فى النائب ولا فى النـاخب أيـة شروط ولا حتى القراءة والكتابة[٣] وماعدا مدن القاهرة والاسكندرية ودمياط فحق الانتخاب فيها كان للأعيان فقط . أما فى غيرها فقد نصت اللائحة على طريقـة فـذة للانتخاب فقالت : « حيث إن كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالى ذلك البلد والنائبون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القسم . فإذا كان المشايخ حائزين الأوصاف المطلوبة المذكورة فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ، ويكتب كل واحد منهم اسم من ينتخبه من القسم فى ورقة مخصوصة ، ويضعها مقفولة فى الصندوق » (المادة ٧) . ونعتقد طبقا لهذا النص ، أن الانتخاب كان عاما ، ولكن على درجتين . مادام المشايخ كانوا بالانتخاب ، وكان يشترط فيهم توافر شروط الناخبين يوم انتخاب النواب أيضا . فإذا أسفر الانتخاب عن تساوى الأصوات تجرى قرعة بين الفائزين (المادة ٨) ولا يجوز الانتخاب بالوكالة (المادة ١٢) .

ومع ذلك ، فلما كانت حصيلة كل هذا مجلسا من الأعيان ينتخبه الأعيان أو أنصاف الأعيان من المشايخ ، فأن التشريع الوحيد الذى أصدره هذا المجلس فى دورة انعقاده القصيرة هو قانون انتخاب جديد (٢٥ مارس ١٨٨٢) فرض به قيودا على حق الانتخاب فاشترط أن يكون الناخب ممن

يدفعون ضريبة لا تقل عن ٥٠٠ قرش ، وأعفى من هذا النصاب المالى بعض الطوائف (العلماء والقسس ، ورجال الدين من اليهود ، والموظفين ، والضباط ، والمحامين ، والأطباء ، والصيادلة ، والمهندسين ، والمدرسين) ورفع عدد النواب من ٧٥ إلى ١٢٥ ثم اشترط القراءة والكتابة فى النواب ، وجعل الانتخاب على درجتين بأن ينتخب كل مائة ممثلا عنهم ويقوم الممثلون بانتخاب النواب»[٤] .

ولا تستحق الحياة الدستورية بعد الاحتلال ذكرا فى دراسة موضوعها « النظام النيابى ومشكلة الديموقراطية » فلم تكن كل القوانين التى صدرت بعد ذلك منظمة للإدارة فى ظل الاحتلال تعنى بتمثيل الشعب ، ولا كان الشعب يعنى بأن يختار فى ظلها نوابا وأصبحت الحياة النيابية جزءا من مطلب الاستقلال . ففى الوقت الذى كان الشعب يردد ما قاله مصطفى كامل عام ١٩٠٤ : « ليس للاحتلال مصلحة فى إيجاد مجلس نيابى لهذه البلاد ، ولكن صوت الأمة يعلو على صوته اذا تمسكت به وطالبت وجاهدت بقوة »[٥] ، كان ممثل بريطانيا يشكو إلى دولته من أنه « من بين ١٣٤٠٠٠ مصرى فى القاهرة لهم حق القيد فى جدول الناخبين لم يقيد اسمه إلا ٣٤٠٠٠ ولم يشترك فى الانتخابات إلا ١٥٠٠ من المقيدة أسماؤهم ، وفى المرحلة الثانية لم يحضر إلا ١٢ مندوبا ولم يتقدم للترشيح أو الانتخابات وبالتالى لم تتم أية انتخابات فى ١٣ قسما من أقسام القاهرة . أما فى الاسكندرية فمن بين ٧٠٠٠٠ لهم الحق فى القيد فى جدول الناخبين لم يقيد اسمه إلا ١٤٠٠٠ فقط ، ولم يشترك فى الانتخابات منهم إلا ٧٥٠ ، أما فى الريف فإن الانتخابات ليست إلا مهزلة »[٦] .

٤٧ ـ دستور ١٩٢٣ :

أقام دستور ١٩٢٣ نظام الحكم على أساس من نظرية سيادة الأمة ، فقال فى المادة ٢٣ : « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » . على هذا الأساس أرسى نظام التمثيل النيابى بأركانه الأربعة المعروفة فى فقه القانون الدستورى .

الركن الأول : برلمان منتخب . وقد أفرد له الدستور الفصل الثالث منه . فهو يتكون من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب (المادة ٧٣) . أما مجلس الشيوخ فيؤلف من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب (المادة ٧٤) ويشترط في العضو ، بالاضافة إلى الشروط المقررة في قانون الانتخاب ، أن يكون بالغا من السن أربعين عاما على الأقل (المادة ٧٧) وأن يكون من بين الطبقات الآتية : « الوزراء ، المثلون السياسيون ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارو محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميون ، نقباء المحامين ، موظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا سواء في ذلك الحاليون والسابقون ، كبار العلماء والرؤساء الروحيون ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا في العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة » (المادة ٧٨)[٧] . أما مجلس النواب فيؤلف من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب (المادة ٨٢) . ويشترط في النائب زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن ثلاثين عاما (المادة ٨٥) . أما الشروط التى أحال فيها الدستور إلى قانون الانتخاب فمنها أن يكون مقيدا في أحد جداول الانتخاب ثم أن يودع في خزينة المديرية مائة وخمسين جنيها تخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح ، وإذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل (المادة ٥٥ من قانون الانتخاب) . وواضح أن هذا القيد بالذات يحصر المقدرة على تمثيل الأمة في عدد محدود جدا . وقد كان ذلك أحد أسباب وضعه لما لم يأخذ الدستور بالنصاب المالى لمن له حق الترشيح[٨] .

أما بالنسبة لجماعة الناخبين فقد تمت الانتخابات لأول برلمان مصرى طبقا لقانون الانتخاب الصادر في ٣٠ أبريل ١٩٢٣ . وقد قرر هذا القانون حق الانتخاب لكل مصري بلغ احدى وعشرين سنة ميلادية (المادة الأولى)

فيما عدا المحكوم عليهم بعقوبات فى أنواع محددة من الجرائم والمحجور عليهم ومن أشهر إفلاسهم لمدة خمس سنوات من تاريخ اشهار الإفلاس . وكان الانتخاب لأعضاء مجلس النواب على درجتين الأولى هى انتخاب المندوبين الثلاثينيين والثانية هى انتخاب النواب ، ففى المرحلة الأولى ينتخب كل ثلاثين ناخبا مندوبا عنهم يشترط أن يكون سنه خمسا وعشرين سنة ويكون لهؤلاء المندوبين انتخاب النواب بواقع نائب واحد عن كل دائرة من الدوائر التى قسمت إليها البلاد ولا تزول صفة المندوب الثلاثينى بمجرد اتمام الانتخاب بل كان يظل معتبرا ممثلا للثلاثين الذين انتخبوه لمدة خمس سنوات فإذا زالت صفته لأى سبب ينتخب مندوب آخر بدلا منه ، فى انتظار انتخاب المجلس النيابى الجديد وهو نوع غريب من التمثيل لأن المندوب الثلاثينى لم يكن له أية سلطة أو وظيفة إلا انتخاب أعضاء مجلس النواب ، ومع ذلك كان يعتبر ممثلا دائما لمن انتخبوه تمثيلا لا « محل » له . أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فقد كان الانتخاب على ثلاث درجات . الأولى هى انتخاب المندوبين الثلاثينيين والثانية هى انتخاب المندوبين عن المندوبين ، وذلك أن كل خمسة منهم ينتخبون من بينهم مندوبا عنهم يشترط أن يكون سنه ثلاثين سنة وهؤلاء المندوبون الذين ينتخبون ثلاثة أخماس مجلس الشيوخ .

ويؤخذ مما تقدم أن قانون الانتخاب الصادر فى ٣٠ أبريل ١٩٢٣ لم يشترط فى الناخبين والمندوبين أو مندوبى المندوبين شروطا مالية أو ثقافية ، ولم يشترط الدستور فى النائب شروطا مالية . وعلى هذا الأساس تمت الانتخابات الأولى . غير أن البرلمان الجديد ما أن بدأ نشاطه حتى أصدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ يوم ٢٤ يوليو ١٩٢٤ . وفيه جعل الانتخاب بالاقتراع العام المباشر بالنسبة لمجلس البرلمان فألغى الدرجات وأبقى سن الناخب ٢١ سنة لانتخاب النائب ، وجعلها ٢٥ سنة لانتخاب عضو مجلس الشيوخ .

وبمناسبة هذا التعديل ثارت أول مناقشة فقهية دستورية حول طبيعة الانتخاب وهل هو حق أم وظيفة وعلاقة كل هذا بالديموقراطية وبالتمثيل

النيابى ؟ . فقد تقدمت حكومة سعد زغلول بمشروع قانون يتضمن تعديلا للمادة الأولى من قانون ٣٠ أبريل ١٩٢٣ على الوجه الآتى : « لكل مصرى من الذكور حق الانتخاب متى بلغ من السن احدى وعشرين سنة كاملة أو خمسا وعشرين سنة كاملة وذلك تبعا لما إذا كان الانتخاب حاصلا لمجلس النواب أو لمجلس الشيوخ ويشترط للناخبين الأميين أن يبلغوا خمسا وعشرين سنة كاملة فى الحالة الأولى أو ثلاثين سنة كاملة فى الحالة الثانية » . وكانت هذه الاضافة الخاصة بالتفرقة فى سن الانتخاب بين الأميين وغير الأميين هى مجال المناظرة الفقهية التى دارت فى مجلس النواب . فالحكومة هى صاحبة المشروع ، وتولى الدفاع عنه المرحوم صبرى أبو علم . فاستند إلى سوابق من بلجيكا وايطاليا وأضاف من عنده : « ونحن قد راعينا أن نشجع العلم فبعد أن أقر الدستور أن يكون التعليم إجباريا يجب علينا أن نجعل قانون الانتخاب عاملا يقوى روح الرغبة فى العلم » فكأنه أراد أن يحرم بعض المواطنين من ممارسة حق سياسى « لإكراههم » على أن يتعلموا من أجل أن يستردوه . وتولى المرحوم يوسف أحمد الجندى الدفاع عن حق الانتخاب على أسس أكثر صلابة من الناحية الدستورية والناحية العملية فقال : « إن حق الانتخاب مرافق لباقى الحقوق المدنية التى يتمتع بها الشخص بمجرد بلوغه سن الرشد . أى أن الانسان حينما يباح له أن يتولى حقوقه المدنية من بيع وشراء يباح له أيضا أن يكون له الحق فى الانتخابات التى هى جوهر الحقوق السياسية . وفى سنة ١٩١٤ كان حق الانتخاب حرا لكل شخص بلغ عمره عشرين سنة . نعم ان الانتخاب لم يكن مباشرا ، بل كان الانتخاب على درجات ولكن جوهرالموضوع هو أن الأمة كانت بأجمعها تشترك فى الانتخابات بمجرد بلوغ أفرادها سن العشرين . وهذا المظهر عظيم جدا فإنه يشعر الشخص بأنه عضو فى الأمة ، وفرد فى المجموع له حقوق وعليه واجبات . وعلى ذلك فلا يصح مطلقا ونحن نشرع تشريعا ديموقراطيا حرا أن نرجع القهقرى ونضع قيودا تقيد الأميين وهم بكل أسف أغلبية الأمة خصوصا وليس الذنب على هؤلاء فى كونهم أميين ، فالذنب ذنب الوسط أو ذنب الحكومات السابقة التى لم تكن تلتفت للتعليم . ومن الأمور المقررة عقلا وقانونا أنه لا يصح فرض العقوبة على شخص

دون ذنب جناه . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الحكومة تكلف الشخص - سواء أكان أميا أو غير أمى - أداء الخدمة العسكرية فيتقلد سلاحه ويدافع عن بلاده مهاجما ومدافعا . فالحكومة تعرض أبناءها قبل بلوغ العشرين سنة لرصاص الأعداء ، والآن يراد ألا يكون لهم رأى فى شئون بلادهم قبل سن الرابعة والعشرين . إن المادة الثالثة من الدستور تنص على أن المصريين أمام القانون سواء ، فلا يميز بين من يعرف القراءة والكتابة وبين من لا يعرفها » .

إلى هنا أقام المرحوم يوسف أحمد الجندى دفاعه على أسس فقهية ودستورية . فحق الانتخاب حق شخصى لصيق بالانسان مثله مثل بقية الحقوق الأخرى وهو مقابل لالتزاماته قبل المجتمع لأنه وسيلة فى المشاركة فى شئون المجتمع الذى يلتزم بالدفاع عنه حتى الموت . وبالتالى فإن أى قيد على هذا الحق هو سلب له يمثل عقوبة على جريمة تقع على غير مرتكبيها بالاضافة إلى أنها خرق لمبدأ المساواة المقرر دستوريا .

ثم استطرد فى دفاعه إلى الناحية العملية فقال : « يقولون : إن الذى يعرف القراءة والكتابة يكون أقدر من غيره على معرفة أحوال البلد السياسية وعلى تقدير الناخبين . ولكن ما هو الميزان الذى نعرف به العالم بالقراءة والكتابة ؟ هل يكفى أن يفك الخط كما تقول العامة ؟ .. أظن أن هذا غير كاف ، وبالعكس ، قد دلت التجارب والمشاهدات على أن العلم الناقص مفسد للنفوس ، وعلى أن ضرره أعظم من نفعه ، كما دلت على أن الشخص الذى وجد على الفطرة - وكلنا نعلم أن فطرة المصريين سليمة - يكون أصلح من غيره فى كثير من المواضع على الحكم على الأمور حكما صحيحا كما أنه يكون دائما على استعداد لقبول كل فكرة صالحة . وفى الانتخابات الأخيرة وجد الجميع أن الدعوة الوطنية الصحيحة وجدت قلوبا واعية وآذانا صاغية عند الأميين ، وكان صوت الحق أسرع فى الوصول إلى قلوبهم منه إلى قلوب الذين يعرفون القراءة والكتابة لذلك أطلب من حضراتكم رفض هذا المبدأ ، وأن تقرروا أن يكون لكل مصرى حق الانتخاب »[1] .

على أثر ذلك رفض البرلمان القيد المقترح وصدر قانون ٤ لسنة ١٩٢٤ خاليا منه .

ومن شراح دستور ١٩٢٣ الذين بقوا حتى النهاية ينقدون هذا القرار ويدعون إلى حرمان الأميين من حق الانتخاب الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم . ويقول الدكتور وايت إبراهيم إن قيد القراءة والكتابة قد ظهر لأول مرة فى دساتير الولايات الجنوبية من الولايات المتحدة الأمريكية و كان مقصودا به منع السود (العبيد) من ممارسة حق الانتخاب الذى أقره لهم الدستور الاتحادى (التعديل الخامس عشر ١٨٧٠) ثم يضيف بأنه بصرف النظر عن هذا فإن من لا يعرف القراءة والكتابة لا يصلح أن يكون ناخبا ، كما أنهما يفضلان الانتخاب على درجتين أيضا[١٠] .

وقد دافع العميد المرحوم عثمان خليل عن حق الأميين فى الانتخاب . فأشار إلى أن حرمانهم من هذا الحق هو انتهاك لمبدأ سيادة الأمة إذ هو مبدأ يعنى أن يحكم الشعب نفسه بنفسه وأن يكون الحكم للأغلبية لا للأقلية كما أن فيه انتهاكا لمبدأ الاقتراع العام الأمر الذى لا يتفق مع مقتضيات العصر الجديد ، وفيه مخالفة لحق طبيعى للفرد بصفته فردا ، وقد يثير مشاعر الناس ، ثم ليس من الثابت أن المتعلم خير من الجاهل فى الحكم على الرجال ، وأخيرا فإن الالمام بالقراءة والكتابة لم يعد الوسيلة الوحيدة لمعرفة الأحوال السياسية فهناك الاذاعة والسينما وقد رفعا من المستوى الثقافى والفكرى والوعى السياسى لدى الناخب[١١] .

ولم تقنع هذه الحجج الدكتور مصطفى أبو زيد فهو يرى أن منح الأميين حق الانتخاب يستوجب النقد فى غير تردد لأن الأمى الذى لا يقرأ ولا يكتب لا يمكن أن يرجى من وراء اشتراكه فى الحياة السياسية نفع كبير . ثم يرد على الدكتور عثمان خليل فيقول : (١) أن مبدأ سيادة الأمة لا يحتم الأخذ بنظام معين من أنظمة الحكم فهو يتسق مع النظام الجمهورى كما يتسق مع النظام الملكى ، ويتفق مع النظام المباشر والنيابى وشبه المباشر ولا يتعارض حتى مع مبدأ الاقتراع المقيد بشرط نصاب مالى أو بشرط

الكفاية (٢) اشتراط الكتابة لا يمكن أن يعد متعارضا مع مبدأ الاقتراع العام لأن الشروط التى تعد قيودا هى الشروط التى لا يتيسر للكثيرين الوصول إليها إلا بصعوبة كاشتراط البكالوريا مثلا أو اشتراط مقدار معين من الثراء ، أما اشتراط القراءة والكتابة التى يستطيع المرء أن يتعلمها فى أى مكان وفى أى زمان وبأقل التكاليف فهو ليس قيدا جديا (٣) أما القول بأن إعطاء الأميين حق الانتخاب سيساعد على تربية الشعب تربية سياسية فقول يرد عليه بأنه فى تمتعهم بحق الانتخاب حرمان للمتعلمين منه ، لأن المتعلمين وهم يعلمون أنهم أقلية لن تستطيع التأثير فى الانتخابات سيمتنعون عن التصويت فكأن الأمة قد كسبت كما وخسرت كيفا أضعاف ما كسبته كما»[١٢].

إن مرجع الخلاف فى هذا الموضوع هو « المقياس » الذى تقاس عليه ممارسة الانتخاب عامة ، سواء بالنسبة إلى المتعلمين أو إلى الأميين . فإن كان الانتخاب « حقا » فهو للكافة . وإن كان « وظيفة » فهو لمن يحسن استعمالها . والفيصل فيما إذا كان حقا أو وظيفة هو صلته بالسيادة . فإذا كانت السيادة للشعب فالانتخاب حق لكل مواطن . وإذا كانت لشخص آخر ، فرد ، أو طبقة ، أو « أمة » (وهى شخص اعتبارى) فصاحب السيادة يمنح حق الانتخاب لمن يحسن استعماله ويكون هو الحكم فى مدى نفع وجدوى حق الانتخاب . ونحن نعتقد أننا حتى لو بدأنا من نقطة المنفعة فسنضطر إلى العودة إلى الحق . ذلك لأنه قبل أن نجيب على ما إذا كان انتخاب الأميين مفيدا أم غير مفيد يتعين معرفة من الذى « من حقه » أن يقرر ما إذا كان مفيدا أم غير مفيد قبل أن نعرف الجواب على سؤال آخر : مفيد بالنسبة لمن ؟ .. وواضح أنه لابد ، إذن ، من الرجوع إلى قاعدة أكثر أسبقية من الممارسة وجدواها ، وليس أمامنا إلا حق السيادة للشعب أم لغير الشعب . أما تقييم مدى جدوى ممارسة الأميين لحق الانتخاب فلا يتأتى إلا من خارجهم ، أى من جماعة المتعلمين . وعندما يكون المتعلمون أقلية - كما هو الحال فى مصر - فإن جوهر الحكم بعدم نفع ممارسة الأميين لحق الانتخاب هو حكم الأقلية ضد الأغلبية ، وهو غير ديموقراطى ، ومع أنه من الواضح من الحجج التى ساقها الدكتور مصطفى أبو زيد حرصه على أن تكون ممارسة

الديموقراطية أكثر تأثيرا إلا أن مبدأ « النفعية » سلاح ذو حدين . فإن المستبدين يستطيعون دائما أن يزعموا ـ وهم يزعمون فعلا ـ أنهم لا يريدون إلا ما ينفع الشعب الذى لا يعرف ما ينفعه . فإذا رددنا الأمر كله إلى حق السيادة وممارسته نجد أن ما قاله الدكتور مصطفى أبو زيد يستحق وقفة :

فالقول بأن مبدأ سيادة الأمة لا يحتم الأخذ بنظام معين من أنظمة الحكم ، وأنه يتسق مع النظام الجمهورى ، كما يتسق مع النظام الملكى ، ويتفق مع النظام المباشر والنيابى وشبه المباشر قول لا يصح على إطلاقه فيما نرى . فهو يتضمن قضيتين فقهيتين .

الأولى : أن مبدأ سيادة الأمة لا يحتم الأخذ بنظام معين من أنظمة الحكم وأنه يتسق مع النظام الجمهورى كما يتسق مع النظام الملكى . والدكتور مصطفى أبو زيد يتفق فى هذا القول مع الفقيه الفرنسى ايسمان[١٣] ومن أخذ عنه . فعنده السيادة للأمة التى تشخصها الدولة قانونا فتكون السيادة للدولة . ولا تتوقف بعد هذا على نظام الحكم فى الدولة لأنه يرى أيضا أن الدولة صاحبة السيادة سابقة على الدستور الذى يضع نظام الحكم[١٤] . ولكن الفقيه الفرنسى الكبير قد أقام نظريته الفقهية تلك على أساس فهمه الخاص لمدلول الأمة . وهو فهم مستعار من المفكر الفرنسى رينان ، وقد أشار إليه صراحة فى هوامش الصفحات ٣١٥ ، ٣١٦ ، ٣١٧ من كتابه . ونظرية رينان فى القومية تسند إلى الأمة إرادة واحدة فهى كائن حى ذو غريزة بصرف النظر عن نظام الحكم فيها . لكن الدكتور مصطفى أبو زيد من بين الذين نقدوا نظرية الأمة عند رينان وفضحوا أساسها غير العلمى[١٥] .

الثانية : القضية الثانية هى القول بأن مبدأ سيادة الأمة يتفق مع النظام المباشر والنيابى وشبه المباشر وهو غير صحيح على سبيل القطع . ومرجعنا هو الدكتور مصطفى أبو زيد أيضا . ففى مؤلف آخر من مؤلفاته[١٦] يقول صراحة : « إن نظرية سيادة الأمة تجعل النظام النيابى هو النظام الوحيد الذى يتصور قيامه . ذلك لأن الأمة كشخص معنوى متميز عن الأشخاص المكونين له لا يمكن أن تبدى إرادتها إلا بواسطة ممثليها الذين ينيبون عنها ومن ثم فإن النظام النيابى هو النظام الوحيد الملائم » .

ولا يمكن التوفيق بين هذه الآراء إلا على أساس أن الدكتور مصطفى أبو زيد كان فى آرائه السابقة « يحاجج » آراء الفقهاء الآخرين ، بينما هو فى آرائه الأخيرة يدلى بتجاربه الخاصة التى يتضح منها أنه من أنصار سيادة الشعب والديمقراطية والاقتراع العام غير المقيد ويدافع عن كل هذا بقوة مقنعة »[١٧]

الركن الثانى : هذا الركن الثانى من أركان النظام النيابى هو أن النائب المنتخب يمثل الأمة كلها . وليس المقصود بهذا الركن معناه الايجابى بقدر ما هو مقصود به معناه السلبى . أعنى أنه ليس مشروطا من أجل تقرير علاقة حقيقية أو مفترضة قائمة أو يمكن أن تقوم بين النائب وبين الأمة ، فقد لا يكون ثم اعتراض على هذا ، ولكنه مشروط لتأكيد أن النائب لا يمثل ناخبيه إرادة ولا مصلحة .. وقد تأكد هذا الركن بنص صريح فى دستور ١٩٢٣ . فصدرت المادة ٩١ تقول : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها » .

مع ملاحظة أن هذا ينطبق على أعضاء مجلس الشيوخ المعينين ، فالدستور يفصل بين مصدر اكتساب صفة التمثيل (الانتخاب أو التعيين) وبين من يمثله عضو البرلمان (الأمة) . والمقصود كما قلنا هو استقلال النائب عمن انتخبوه أو عينوه . وتأكد هذا الركن مرة أخرى بمناسبة تعديل قانون الانتخاب أيضا . فقد كانت اللجنة التى وضعت الدستور قد ناقشت رأيا اقترح السماح بترشيح الشخص فى أكثر من دائرة ولكنها رفضته على أساس أن علم العضو علما دقيقا بأحوال الجهة التى ينوب عنها من ادعى الأسباب لتحقيق الغرض من التمثيل النيابى . إلا أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ قد أجاز الترشيح فى دائرتين يختارهما المرشح من بين دوائر القطر على أساس أن النائب ينوب عن الأمة بأسرها فى المجلس ويعد نائبا عن جميع القطر المصرى ويتكلم باسمه ويرعى مصالحه[١٨] .

الركن الثالث : هو تكملة للركن الثانى ومؤداه استقلال البرلمان ككل عن جماعة الناخبين ككل ، وبه لا يكون الانتخاب إلا اختيارا ، لا يتضمن أى نوع من الوكالة أوالنيابة عن الناخبين التى قد ترتب لهم حقوقا خاصة قبل النواب والتزامات خاصة على النواب قبلهم وبالتالى قد تسمح بمحاسبتهم أو

بعزلهم . وقد تأكد هذا الركن فى عجز المادة ٩١ من الدستور التى تقول : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله فى أمر على سبيل الالزام » وفى المادة ١١٢ التى تقول : « لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع له » . والمادة ١١٦ التى تقول : « لا يجوز لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه » .وكلها تأكيد لاستقلال البرلمان عن هيئة الناخبين .

الركن الرابع : تجديد انتخاب النواب من وقت لآخر . وقد نصت المادة ٧٩ على أن « مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف الشيوخ المنتخبين كل خمس سنوات ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز انتخابه أو تعيينه » . كما نصت المادة ٧٦ على أن « مدة عضوية النائب خمس سنوات » .

بذلك اكتملت أركان النظام النيابى فى دستور ١٩٢٣ . والواقع أن الدستور نفسه لم ينس تأكيد صفته النيابية وتحريم تعديلها . فهو فى مادته الأولى ينص على أن « مصر دولة ذات سيادة .. وشكلها نيابى » وفى المادة ١٥٦ يمنع تعديل « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى » .

٤٨ ـ الشعب والديموقراطية :

لم ينـدم أعضاء مجلس النواب الأول فى تاريخ مصر على افساحهم أكبر مكان ممكن لممارسة الشعب إرادته عن طريق الانتخاب المباشر غير المقيد . ففى ذات العام الذى صدر فيه القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وضعت كل الآراء الفقهية التى تستهين بوعى الشعب وإرادته والتى تحترمها وتعول عليها موضع الاختبار الفعلى فى أخطر أزمة دستورية فى تاريخ دستور ١٩٢٣ الذى استغرقت حياته الأزمات .

ففى يوم ١٩ نوفمبر ١٩٢٤ قتل فى القاهرة السير لى ستاك سردار الجيش المصرى وحاكم السودان فاستغل الانجليز الفرصة وقدموا إلى حكومة سعد زغلول مطالب لا تمت أغلبها إلى الحادث بصلة[١٩]. فرفضتها حكومة سعد زغلول وأعلن استقالته أمام البرلمان مساء ٢٤ نوفمبر ١٩٢٤ واكتفى البرلمان

بالاحتجاج . فأصدر الملك أمرا إلى أحمد زيور بتأليف الوزارة التى يسميها المؤرخون وزارة « تسليم ما يمكن تسليمه »[29] فسلمت بمطالب الانجليز وصدر مرسوم يوم ٢٥ نوفمبر ١٩٢٤ بتأجيل انعقاد البرلمان شهرا طبقا للمادة ٣٩ من الدستور . وفى ٩ ديسمبر ١٩٢٤ عين اسماعيل صدقى وزيرا للداخلية كمؤشر لاتجاه النية إلى حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة « يجهزها » . وفعلا ، فى يوم ٢٤ ديسمبر ١٩٢٤ أى قبل نهاية الشهر المضروب لتأجيل البرلمان بيوم واحد استصدرت الوزارة مرسوما بحل مجلس النواب ، تحديد يوم ٦ مارس ١٩٢٥ لانعقاد المجلس الجديد . كأنما تريد الاحتكام إلى الشعب ، ولكن أى شعب ؟ لقد تجاهلت قانون الانتخاب رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وعادت إلى ما قبله فوجهت الدعوة لانتخاب المندوبين الثلاثينيين لانتخاب النواب يوم ٢٤ فبراير ١٩٢٥ وكان ذلك عودة إلى الانتخاب على درجتين . وتأكيدا لذلك استصدرت مرسوما بأن تجرى الانتخابات وفقا لنصوص القانون القديم الملغى .. ولم يكفها كل هذا فسوفت فى الانتخابات ، إلى أن أنشأ الملك حزب الاتحاد فى يناير ١٩٢٥ وإلى أن غير اسماعيل صدقى الدوائر الانتخابية بما يتفق مع رغبات مرشحى الحكومة ، وأخيرا حددت للانتخابات يوم ١٢ مارس ١٩٢٥ .

فما الذى حدث ؟ .. أطاح الشعب « الأمى الذى لا يعرف مصلحته وغير القادر على معرفة مصالحه » بكل ما أراده الانجليز والملك والحكومة ، وأسفرت الانتخابات عن أغلبية لحزب الوفد الذى استقال زعيمه . وافتتح البرلمان صباح يوم الاثنين ٢٣ مارس ١٩٢٥ وانتخب رئيسه ، سعد ، فى الجلسة الصباحية ، وفى الجلسة المسائية كان قد صدر مرسوم جديد بحل مجلس النواب وابتصدرت الحكومة يوم ٢٦ مارس ١٩٢٥ مرسوما بوقف الانتخابات .

هذا الموجز التاريخى لأولى أزمات النظام النيابى فى مصر يثبت بما لا يدع مجالا للشك أن المساهمة الشعبية فى الحياة الدستورية ، أى الديموقراطية ، هى الضمان النهائى الصلب للمحافظة على حرية الشعوب ومصالحها ، وحماية النظام النيابى نفسه . فالشعب ، وحده ، هو الذى قاوم

فى أزمة ١٩٢٤ وهو الذى حمى مجلسه النيابى فأعاد فرض أغلبية نوابه ضد الذين عبثوا بالدستور ، فى حين أن سعد زغلول رئيس حزب الأغلبية قد خرج من الصراع بالاستقالة . وهو موقف غير دستورى وانتقده بشدة بعض شراح دستور ١٩٢٣[٢١] أما مجلس النواب ، فقد قبل الحل أولا ، وهو ما يمكن أن يفسر دستوريا ،. ولكنه قبل الحل فى المرة الثانية بالرغم من مخالفته للدستور الذى ينص فى المادة ٨٨ على أنه : « إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » . وقد كان الأمر الذى حل من أجله مجلس النواب أولا وثانيا هو الموقف من المطالب الانجليزية . وبقى النواب والشيوخ فى بيوتهم إلى نوفمبر ١٩٢٥ فقامت حركة شعبية تنبه النواب إلى أن من واجبهم الدستورى أن يجتمعوا فى اليوم الحادى والعشرين من ذلك الشهر طبقا للمادة ٩٦ من الدستور التى تقول : « يدعو الملك البرلمان إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث والعشرين من شهر نوفمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور » . وحمل الشعب نوابه على الاجتماع فعلا فى أحد الفنادق يوم السبت ٢١ نوفمبر ١٩٢٥ ، وحرس الشعب المحتشد أمام الفندق (الكونتيننتال - ميدان الأوبرا) اجتماع نوابه . فتجاهل الانجليز والملك ووزارته هذا الاجتماع وشغلوا أنفسهم بصيغة جديدة لقانون الانتخاب يبعد بها الشعب عن ممارسة حقه الدستورى ، فقد كان الخوف دائما من الشعب . وصدر فعلا مرسوم بقانون فى ٨ ديسمبر ١٩٢٥ يقيد حق الانتخاب ويجعله على درجتين ويشترط شروطا مالية فى المندوبين . فرفضه الشعب وأحزابه أيضا وقاطع الانتخابات وأضرب حتى عمد القرى عن تنفيذه .. فاجتمع مؤتمر وطنى يوم ١٩ فبراير ١٩٢٦ وأصدر قرارا بدعوة الأمة إلى الدخول فى الانتخابات على حسب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ (قانون الانتخاب المباشر) فأذعنت الحكومة للحركة الشعبية واستصدرت يوم ٢٢ فبراير ١٩٢٦ مرسوما بعودة القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وأجريت الانتخابات فعلا على أساسه يوم ٢٢ مايو ١٩٢٦[٢٢] .

تم كل هذا فى حماية الشعب وتحت رقابته . ولكن ما إن تقرر يوم للانتخاب ، حتى انكشفت الطبيعة غير الديموقراطية للنظام النيابى فى

مصر ، قد اجتمع ممثلو الطبقة البورجوازية المصرية ، الموزعون فيما بين الأحزاب ، وعقدوا فيما بينهم اتفاقا أذاعوه يوم ٣ أبريل ١٩٢٦ يتضمن امتهانا لأى معنى لمعانى التمثيل النيابى سواء أخذ على أنه تمثيل للأمة أو تمثيل للشعب ، وحولوا مقاعد البرلمان إلى غنيمة يقتسمونها من وراء ظهر الشعب ، وبدون اعتداد بإرادته . ذلك أن الأحزاب قد اقتسمت فيما بينها الدوائر الانتخابية واتفقت على ألا ينافس بعضها بعضا فاختص حزب الوفد (وقع بالنيابة عنه سعد زغلول) بمائة وستين دائرة ، واختص حزب الأحرار الدستوريين (وقع بالنيابة عنه محمد محمود) بخمس وأربعين دائرة ، واختص الحزب الوطنى (ووقع بالنيابة عنه محمد حافظ رمضان) بتسع دوائر . وعلى هذا الأساس بدأت سلسلة الوزارات الائتلافية التى لم تتح للأغلبية فرصة الحكم المستقر أبدا .

ويقول أستاذنا المغفور له عبد الرحمن الرافعى إن ذلك الاتفاق كان صونا للوحدة وجمعا للكلمة . وهذا صحيح . ولكنه صون للوحدة وجمعا للكلمة فيما بين القادرين على الترشيح ضد مخاطر الارادة الشعبية أولا وقبل كل شىء ، وقد يكون ضد الملك أيضا ، ولكن الذى لاشك فيه أن ذلك الاتفاق كان مؤامرة ضد الشعب وجماعة الناخبين ، كما أنه لاشك فى عدم دستوريته إذ هو إهدار كامل لكل معنى من معانى الانتخاب بما يقدمه من ضمان الفوز للمرشح عن طريق الامتناع عن منافسة . أما علاقته بأى معنى من معانى الديموقراطية فمقطوعة ، لأن الواقع أن النواب قد تم اختيارهم ، واستمدوا ما أصبح لهم من سلطات فى البرلمان الجديد ، من اتفاق ٣ أبريل ١٩٢٦ . وقد نبه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى فى كتابه « القانون الدستورى المصرى والاتحادى » وهو يشرح دستور ١٩٥٦ وما خوله للاتحاد القومى من حق الاعتراض على المرشحين إلى أن مفهوم الترشيح فى الانتخابات هو ترك القول الفصل فى اختيار العضو للناخبين[٢٤] . وعليه فكلما حيل بين الناخبين وبين الاختيار عن طريق اختيار سابق على إرادتهم فلا شك فى أنه تعيين وليس انتخابا وهذا ما فعلته الأحزاب مجتمعة عام ١٩٢٦ .

ولم يكن غريبا بعد هذا ، أن يفتح المجال لمزيد من العبث بإرادة الشعب ، واصطناع مجالس نيابية تأتلف أو تختلف مع الملك ، وسلطات الاحتلال ، إلى أن تقوم ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، لتصدر شهادة وفاة دستور كان قد قتله أصحابه يوم ٣ أبريل ١٩٢٦ .

وأول صيغة دستورية للاستبداد كان دستور ١٩٣٠ .

٤٩ ـ دستور ١٩٣٠ :

بالرغم من أن حياة دستور ١٩٢٣ لم تكن متصلة أبدا ، فعطل أكثر من مرة وامتهن فى أغلب سنوات سريانه ، إلا أن حياته تلك قد انقطعت دستوريا ابتداء من ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ ، حين صدر الأمر الملكى رقم ٧٠ بدستور جديد وقانون انتخاب جديد ، حتى يوم ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ حين صدر أمر ملكى آخر بإعادة دستور ١٩٢٣ وبقى ساريا حتى قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ . ويهمنا من دستور ١٩٣٠ فى هذه الدراسة ما يتصل بمبدأ التمثيل النيابى .

أول ما نلاحظه أن دستور ١٩٣٠ كان أيضا دستورا نيابيا فاجتمعت له الأركان الأربعة التى ذكرناها ، ولكنه اختلف عنه أساسا فى موقفه من الشعب وذلك على الوجه الآتى :

أولا : بالنسبة للبرلمان :

حدد دستور ١٩٣٠ عدد أعضاء مجلس الشيوخ بمائة وأعضاء مجلس النواب بمائة وخمسين بدون اعتداد بزيادة أو نقصان عدد الناخبين على عكس ما كان يفعل دستور ١٩٢٣ وبذلك قطع العلاقة العددية بين ممثلى الأمة وأبناء الأمة .. ثم قلب نسبة المعينين إلى المنتخبين فى مجلس الشيوخ فجعل المعينين ثلاثة أخماس الأعضاء بدلا من الخمسين فأصبحت الأغلبية فى مجلس الشيوخ لمن لم يختارهم الناخبون .

ثانيا : بالنسبة للانتخاب :

عاد دستور ١٩٣٠ إلى نظام الانتخاب على درجتين . وقد جاء فى البيان

الذى مهد به للدستور نقدا للانتخاب المباشر : « أفكان التفكير فى التغيير إذن لنتيجة الاعتقاد بإن الانتخاب المباشر خير الأنظمة وأصلحها للبلاد ؟ لم يكن يعرف حتى سنة ١٩٢٤ غير نظام الانتخاب بدرجتين ، ولم يتهيأ لمصر حتى ذلك التاريخ شىء من الأسباب التى جعلت الانتخاب المباشر فى أوربا ضرورة من ضرورات تطور النظام النيابى ، فمصر ليست بلدا صناعية ، والأمية التى ظلت البلاد تشكو انتشارها طوال السنين والتى كانت تقيم بها الحجة على وجوب استقلالها بشئونها . إن كان ثمة حاجة إلى حجة فى سبيل هذا الاستقلال . كانت لا تزال تنشر ظلالها الثقيلة على الناس . ولم يتصاعد خارج البرلمان صوت واحد من فرد أو جماعة بالمطالبة بالانتخابات المباشرة . إذن لم يكن الانتخاب المباشر يقصد به سد حاجة عامة أو إلى حسن ملابسة للأحوال القائمة . كان التغيير إذن لحاجة فى نفوس القائمين بالأمر ظنوا بالانتخاب المباشر أن يكون سبيل النجاح وأمان المستقبل » .

ثالثا : بالنسبة للناخبين :

يبدو أن العودة إلى نظام الانتخاب غير المباشر لم يكن إلا ذريعة لفرض مزيد من القيود على حق الانتخاب . فقد اشترط قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ فيمن يجوز انتخابه مندوبا (الدرجة الأولى) ليكون له بعد هذا حق انتخاب أعضاء البرلمان (الدرجة الثانية) شروطا أقسى من لائحة الخديوى اسماعيل الصادرة عام ١٨٦٦ فتقول المادة ٢٠ :

« يجب أن يتوافر فيمن ينتخب مندوبا عدا الشروط المطلوبة فى الناخب الشروط الآتية :

(أ) أن يكون مالكا لأموال ثابتة مربوط عليها ضريبة عقارية لجانب الحكومة لا تقل عن جنيه مصرى سنويا أو لعقارات قيمة ايجارها السنوى لا تقل عن اثنى عشر جنيها مصريا ، ويعتبر الشركاء فى ملك على الشيوع والمستحقون فى وقف حائزين للشروط المتقدمة متى كانت حصتهم الشائعة أو نصيبهم فى ريع الوقف يعادل مبلغ جنية على الأقل سنويا من الضريبة المربوطة على الأملاك أو مبلغ ١٢ جنيها سنويا من قيمة ايجارها .

(ب) أن يشغل بصفته صاحب حق انتفاع أو مستحقا فى وقف أو بطريقة

الانتماء لعائلة أو لحرفة أو لمهنة ملزلا للسكنى أو قسما من منزل أو محلا آخر قيمة ايجاره السنوى لا تقل عن اثنى عشر جنيها مصريا .

(جـ) أن يكون مستأجرا لمدة سنة على الأقل أرضا زراعية مربوطا عليها ضريبة عقارية لا تقل عن جنيهين سنويا .

(د) أن يكون حائزا لشهادة دراسة ابتدائية أو شهادة تماثلها .

ويلاحظ أن هذا القانون مشابه لما أراد أحمد زيور اصداره عام ١٩٢٦ وقاومه الشعب[٢٥] . لهذا لا يكون غريبا أن الشعب قد قاوم دستور ١٩٣٠ منذ صدوره وتعرض لفترة استبدادية قادها اسماعيل صدقى ، ومعه برلمانه ، إلى أن عاد العمل بدستور ١٩٢٣ ابتداء من ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ واستمر الدستور قائما إلى أن قامت ثورة ١٩٥٢ وكان آخر اجراء مضاد للديموقراطية صدر من حكومات ما قبل الثورة هو المرسوم بقانون الذى استصدره وزير الداخلية مرتضى المراغى يوم ١٢ أبريل ١٩٥٢ بإيقاف الانتخابات .

٥٠ ـ ثورة ١٩٥٢ :

قامت ثورة ١٩٥٢ وأهدافها إقامة حياة ديموقراطية سليمة . ويكاد يجمع فقهاء القانون العام فى مصر على أن فشل النظام النيابى فى عهد ما قبل الثورة كان أحد أسباب قيامها ، وان اختلفوا فى أسباب فشل النظام النيابى ذاته . ولكنهم جميعا يذكرون واقعة تاريخية هو أن الذى قام بالثورة تنظيم الضباط الأحرار فى القوات المسلحة . لأن « الشعب أعزل من القوة المادية التى يمكن عن طريقها وحدها وضع الأمور فى نصابها »[٢٦] . أو « لأن الجبهة المدنية لا تستطيع القيام بمثل هذه الثورة لافتقارها إلى الأسلحة والعتاد »[٢٧] . أو « لأن الضغط على صاحب التاج يحدث فى البلاد العريقة فى الديموقراطية بواسطة الشعب أو ممثلين بينما تم هذا الضغط فى مصر عن طريق الجيش »[٢٨] أو « لخضوع البرلمان للسلطة التنفيذية وهذه السلطة تخضع بدورها للملك غير مسئول »[٢٩] . ونحن فى دراستنا هذه عن « النظام النيابى ومشكلة الديموقراطية » لا يعنينا بالدرجة الأولى إلا هذه الواقعة التاريخية : فى ظل نظام نيابى استمر حوالى ثلاثين عاما لم تجد مصر من ينقذها إلا بعض أبنائها من القوات المسلحة لأن شعب مصر فى عام ١٩٥٢ كان

قد أصبح عاجزا عن انقاذ نفسه بثورة شعبية . ولسنا نعتقد أن مرجع ذلك كان افتقاره إلى الأسلحة والعتاد فقد قام بثورته عام ١٩١٩ ضد الاحتلال الانجليزى وقواته ، وكان جيش مصر وشرطتها أيضا تحت قيادة انجليزية ، ولم يعبأ الشعب بالسلاح والعتاد ولم يفتقده ، ولكنا نعتقد تماما أنه منذ اتفاق الأحزاب المصرية ضد الشعب عام ١٩٢٦ ، ذلك الاتفاق الذى أشرنا إليه - كانت البورجوازية المصرية حريصة - وهى فى أوج صراعاتها ، فيما بينها ، وبين الملك ، على ألا تسمح للشعب بممارسة سيادته ، وآية هذا أن حزب الأغلبية الذى لم يكن أحد يشك فى أنه حزب الأغلبية لم يستطع أن يحكم فى مصر أكثر من خمس سنوات متقطعة ، القدر الأكبر منها كان بعد أن تخلى هو أيضا عن الشعب والتمس إلى الحكم طريق ٤ فبراير ١٩٤٢ وتصالح مع الملك . اضعاف الشعب ديموقراطيا هو إذن السبب الأساسى فى ألا تجد مصر إلا بعض أبنائها من القوات المسلحة ليقوموا بالثورة ويتلقوا تأييدها اللاحق . ولاشك فى أن قوى كثيرة قد ساهمت فى اضعاف الشعب ديموقراطيا ولكن السبب الأصيل كان فى جوهر النظام النيابى نفسه ومدى مقدرته أو عجزه على إتاحة الفرصة للشعوب لممارسة سيادتها . وسنعود إلى هذه النقطة الجوهرية بتفصيل أكبر فيما بعد . ويكفينا هنا أن نسجل حقيقة ذات شطرين : الشطر الأول أن فشل النظام النيابى فى مصر كان أحد أسباب ثورة ١٩٥٢ . فشله فى أن يحقق التحرر الوطنى من الاحتلال الأجنبى وتحرر السلطة من استبداد الملك وتآمر أحزاب الأقلية وما تبع ذلك من الابقاء على التخلف الاجتماعى والاقتصادى . وهذه هى الأسباب الموضوعية للثورة . الشطر الثانى : أن فشل النظام النيابى فى مصر كان هو السبب فى أن تقوم بالثورة ، التى توافرت أسبابها الموضوعية ، قوة من الجيش . فشله فى أن ينمى المقدرة الشعبية وعيا وممارسة ، إلى الحد الذى يستطيع فيه الشعب أن يدافع بذاته عن حياته ويفرض بقوته المنظمة إرادته ويردع المستبدين به ولو بالثورة . إننا نحتج على النظام النيابى فى مصر بنتائجه الواقعية . وهو احتجاج لا نعتقد أنه قابل للرد لأن النتيجة هى الدليل النهائى على أسبابها . أما من الذى كان مسئولا أولا أو ثانيا أو أخيرا عن ذلك الفشل ، وهل هو الملك أم الأحزاب ، فإنه لا يغير من الحقيقة شيئا .

والقدر المتيقن من الحقيقة أن النظام النيابي في مصر قد فشل - على الأقل - في أن يحصن مصالح الشعب وإرادته ضد الذين انحرفوا فيه أو انحرفوا به . لقد كان نظاما فاشلا في كل حال .

٥١ - بعد سقوط دستور ١٩٢٣ :

قامت الثورة ونجحت يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢ . وفي يوم ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ أعلن القائد العام للقوات المسلحة سقوط دستور ١٩٢٣[٣٠] . وفي ١٣ يناير ١٩٥٣ صدر مرسوم بتشكيل لجنة من خمسين عضوا لتعمل في « وضع مشروع دستور يتفق مع أهداف الثورة » . وفي ١٦ يناير ١٩٥٣ صدر إعلان بحل الأحزاب السياسية وتحديد فترة انتقال لمدة ثلاث سنوات[٣١]. وفي ١٨ يناير ١٩٥٣ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٢ بحظر النشاط الحزبي بالنسبة إلى أعضاء الأحزاب المنحلة (المادة الثانية) وحظر تكوين أية أحزاب سياسية جديدة (المادة السادسة) . في ١٠ فبراير ١٩٥٣ صدر إعلان دستوري ببيان نظام الحكم خلال فترة الانتقال[٣٢] . وفي ٥ مارس ١٩٥٤ صدر قرار من مجلس قيادة الثورة ينص على « اتخاذ الاجراءات فورا لعقد جمعية تأسيسية تنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر على أن تجتمع في خلال شهر يوليو ١٩٥٤ وتكون لها مهمتان : الأولى مناقشة مشروع الدستور الجديد وإقراره . والثانية القيام بمهمة البرلمان إلى الوقت الذى يتم فيه عقد البرلمان الجديد وفقا لأحكام الدستور الذى ستقره الجمعية التأسيسية » . هذا القرار لم ينفذ فقد صدر في ٢٩ مارس ١٩٥٤ قرار آخر من مجلس قيادة الثورة جاء فيه : « أولا : ارجاء تنفيذ القرارات التى صدرت يوم ٥ مارس الحالي حتى نهاية فترة الانتقال . ثانيا : يشكل فورا مجلس وطنى استشارى يراعى في تمثيله الطوائف والهيئات والمناطق المختلفة ويحدد تكوينه واختصاصاته بقانون » وهذا القرار بدوره لم ينفذ . ففى نهاية فترة الانتقال لم تعقد جمعية تأسيسية منتخبة لوضع مشروع الدستور وإقراره . ذلك لأنه خلال الأحداث التى أسفرت عن تلك القرارات كانت اللجنة المشكلة بمرسوم ١٣ يناير ١٩٥٣ قائمة على وضع مشروع الدستور « يتفق مع أهداف الثورة » . وقد أعدت مشروعها وقدمته فعلا إلى مجلس الوزراء في ١٧ يناير ١٩٥٥ ،

ولكن الثورة لم تقبله ووضعت دستورا أعلنته فى ١٦ ينـاير ١٩٥٦ ، آخر يوم فى فترة الانتقال ، ولكنه لم ينفذ إلا ابتداء من ٢٣ يونيو ١٩٥٦ .

٥٢ - دستور ١٩٥٦ :

كان من بين أسباب عدم قبول الثورة لمشروع الدستور الذى وضعته اللجنة المشار إليها من قبل ، أنه كان يأخذ بالنظام النيابى البحت . وقد رأت قيادة الثورة أن النظام النيابى البحت يقصر دور الشعب على مهمة انتخاب نوابه فى فترات معينة من الزمن دون أن يفسح مجالا ليمارس الشعب بعض سلطاته بنفسه أثناء هذه الفترات[٣٣] . وقد تضمن دستور ١٩٥٦ ، فعلا نصوصا استعمل فيها كلمة « الاستفتاء » وأدت بشراحه إلى القول بأن نظام الحكم فيه ليس نيابيا خالصا بل يميل إلى الديموقراطية غير المباشرة ، وإن كانوا يختلفون فى مدى هذا الميل ومضمونه[٣٤] .

هذه النصوص هى (المادة ١٢١) : « يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء . فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها » . (المادة ١٢٢) : « مدة الرياسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » . (المادة ١٤٥) : « لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الأمة أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا وينظم القانون طريقة الاستفتاء » (المادة ١٨٩) : « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل . فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الأمة وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل . وفى جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لايجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض . وإذا وافق مجلس الأمة على مبدأ

التعديل ، يناقش ، بعد ستة أشهر من تاريخ الموافقة المواد المراد تعديلها . فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد الأعضاء عرض على الشعب لاستفتائه . فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء »(المادة ١٩٣) : « يجرى الاستفتاء على هذا الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيو ١٩٥٦ » (المادة ١٩٤) : « يجرى استفتاء لرياسة الجمهورية يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيو ١٩٥٦ وتبدأ مدة الرياسة ومباشرة مهام منصبها من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » (المادة ١٩٦) : « يعمل بهذا الدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء » .

ونلاحظ أن « الاستفتاء الشعبي » يتصل بثلاثة موضوعات : انتخاب رئيس الجمهورية . الاستفتاء فى المسائل المهمة . وضع تعديل الدستور . وفيما يلى نتناولها على هذا الترتيب لنرى ما تضمنه من « ديموقراطية شبه مباشرة » .

٥٣ ـ انتخاب رئيس الجمهورية :

سبق أن أوضحنا أن فيصل التفرقة بين الانتخاب والاستفتاء الشعبي هو « محل » الاقتراع العام . إن كان شخصا أو عدة أشخاص فإنه ليس استفتاء شعبيا ، وقد آثرنا عندئذ تسميته استفتاء انتخابيا لنميز بينه وبين الاستفتاء الشعبي الذى يكون محله دائما موضوعا وليس شخصا[٢٥] . بناء عليه لا نعتبر ما نصت عليه المادتان ١٢١ ، ١٢٢ من دستور ١٩٥٦ تطبيقا للديموقراطية شبه المباشرة . ونتفق تماما مع التفسير الذى يقول : « إن الاستفتاء على رئيس الجمهورية لا يعد من تطبيقات الديموقراطية شبه المباشرة لأنه يتعلق بتحديد طريقة اسناد رياسة الجمهورية ، وليس متصلا بطريقة مباشرة بالسلطة . فتحديد ما يدخل فى تطبيقات الديموقراطية المباشرة أو فى الديموقراطية النيابية يتوقف على طريقة ممارسة السلطة لا على طريقة اسناد السلطة . فإذا كان الشعب يمارس السلطة بنفسه فالنظام الديموقراطى مباشر . وإذا كان الشعب يمارس السلطة بواسطة نواب عنه ، فالنظام نيابي . والاستفتاء على رياسة الجمهورية ليس إلا أسلوبا فى اسناد

السلطة إلى شخص ينوب عن الشعب فى ممارستها . ومن ثم يكون الأخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبى فى اختيار رئيس الجمهورية تطبيقا للديموقراطية النيابية لا للديموقراطية المباشرة أو شبه المباشرة »[٣٦].

٥٤ ـ المادة ١٤٥ :

هذه المادة التى تنص على أن لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الأمة استفتاء الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وهى التى تحتمل خلافاً حقيقيا فى الرأى حول طبيعة نظام الحكم فى دستور ١٩٥٦ . وعلى أساسها ذهب أغلب الشراح إلى أن دستور ١٩٥٦ يميل إلى الديمقراطية شبه المباشرة . إذ لاشك فى أن الاستفتاء هنا ينصب على « موضوع » . وقد نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على أنه « فى أحوال الاستفتاء فإنه يجب أن يتضمن القرار موضوع الاستفتاء والتاريخ المعين له » . ولكن المادة سكتت عن بيان لأمور ثلاثة »: الأول مدى القوة الملزمة لاذن مجلس الأمة بالاستفتاء . الثانى : محل الاستفتاء . الثالث : القوة الملزمة لما يسفر عنه الاستفتاء . وفيما يلى نتناول كل منها على حدة :

أولا ـ إذن مجلس الأمة :

تشترط المادة(١٤٥) إذن مجلس الأمة على إجراء الاستفتاء ، وقد رأى بعض الفقهاء أن هذا الشرط ليس إلا إستطلاعا لرأى مجلس الأمة فهو إستشارى . وبالتالى غير ملزم لرئيس الجمهورية ويصبح الرأى النهائى فى إجراء الإستفتاء أو عدم إجرائه إليه[٣٧] . وإن المجلس قد يعارض فى معظم الأحيان لأن الرجوع إلى الشعب انتقاص لسلطته[٣٨] . ونحن لا نستطيع أن نسلم بهذا الرأى لأن المادة ١٤٥ عندما قسمت الإجراءات السابقة على طرح الاستفتاء جعلت لرئيس الجمهورية تعيين الموضوع وطرحه ، وجعلت لمجلس الأمة الإذن بطرح هذا الموضوع بالذات وهو ما يعنى حقه فى تقييمه وتقدير ما إذا كان من المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا أم لا ، قد أشركت المجلس مع رئيس الجمهورية فى طرح الاستفتاء ، ويبدو هذا واضحا من أمرين . الأول : أنه لو امتنع مجلس الأمة عن الإذن لما صح

الاستفتاء ، فالإذن هنا شرط صحة دستورية وليس مجرد رأى استشارى ، الأمر الثانى : ما نصت عليه المادة ١٨٨ من الدستور . تنص هذه المادة على : « يشترط فى القوانين المشار إليها فى المواد ٦٧ و ٨٩ و ١٠٠ و ١١٤ و ١٣٠ و ١٤٤ و ١٤٥ و ١٥٣ موافقة ثلثى الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس الأمة » ومراجعة كل تلك المواد نرى إنها تتصل بحقوق وسلطات مجلس الأمة فى مواجهة السلطات الأخرى . فالمادة ٦٧ تتعلق بطريقة تكوين مجلس الأمة والمادة ٨٩ تتعلق بصحة الفصل فى عضوية أعضائه والمادة ٩٨ تتعلق بمنح الألتزامات الخاصة بإستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، والمادة ١٠٠ تتعلق بميزانية الدولة والمادة ١١٤ تتعلق بالجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولى الوظائف العامة والمادة ١٣٠ تتعلق بإتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية والمادة ١٤٤ تتعلق بحالة الطوارىء والمادة ١٥٣ تتعلق بإتهام ومحاكمة الوزراء . واضح ـ فى رأينا من هذه المواد التى إختيرت لاشتراط موافقة ثلثى أعضاء مجلس الأمة ، وليس ثلثى الحاضرين ، للموافقة على القوانين التى تصدر بشأنها . أن اختيارها قد روعى فيه خطورة الموضوع من ناحية ، وتأكيد سلطة مجلس الأمة من ناحية أخرى . ومن بين تلك المواد وردت المادة ١٤٥ وهو ما يعنى أن تلك المادة تنطوى على العنصرين معا : الخطورة وتعلقها بسلطات مجلس الأمة . ولهذا لايبدو لنا متسقا مع هذا الأختيار أن يكون الاذن بالإستفتاء . الذى يشترط فى قانون إجرائه أغلبية ثلثى مجلس الأمة ، هو مجرد رأى إستشارى غير ملزم . وطبيعى إن المسألة ليست مسألة شكلية بل ـ إذا صح رأينا ـ تترتب عليه آثار دستورية تتناسب مع أهميته بمجرد توفر شكل الاستفتاء بطلب من رئيس الجمهورية وموافقة (اذن) من المجلس . أولها أنه لا يكون لرئيس الجمهورية بعد هذا حق الإمتناع عن إجراء الاستفتاء لأنه يصبح بعد الاذن به إجراء مشتركا من السلطتين ، والأثر الثانى هو إن نتيجة الاستفتاء تكون ملزمة لمجلس الأمة بقدر ما هى ملزمة لرئيس الجمهورية أو تكون غير ملزمة قانونا للطرفين وملزمة لهما سياسيا ، أو لاتكون ملزمة أصلا ، حسب ما سنرى فى تناول الوجه الثالث من أحكام المادة ١٤٥ ، إنما الذى نريد أن نؤكده هنا هو أن التقاء رغبه رئيس الجمهورية بإذن مجلس الأمة يحتم أولا إجراء الاستفتاء

باعتباره إجراءً مشتركا من السلطتين تنصرف آثاره إليهما بالتساوى .

ثانيا - محل الاستفتاء :

إن المادة ١٤٥ جزء من دستور ١٩٥٦ وليست نصا منفردا خارج أحكامه ، وبالتالى فإن تحديد ماهية « المسائل المهمة التى تتعلق بمصالح البلاد العليا » يجب ، فى اعتقادنا ، أن يكون فى نطاق أحكام الدستور الأخرى ، حيث لا تحل هذه المادة محل مادة أخرى ، ولا تلغى أيضا مادة أخرى . ولقد حدد الدستور فى المادة ١٨٩ طريقة وضع وإصدار « القواعد الدستورية » . وعليه فإنه لا يجوز أن ينصب الاستفتاء المنصوص عليه فى المادة ١٤٥ على قاعدة معدلة للدستور . وبذلك يخرج من نطاقها ما يسمى الاستفتاء الدستورى . ثم أن الدستور قد حدد فى المواد ٦٥ وما بعدها طريقة وضع وإصدار القوانين العادية . ونخص بالذكر المادة ٨٤ التى تقول : « لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة » . فإذا انتقلنا إلى الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية نجد أن ليس لرئيس الجمهورية إلا حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (المادة ١٣٢) إلا فى الحالتين المنصوص عليهما فى المادتين ١٣٥ (حالة الضرورة) و ١٣٦ (حالة التفويض) وعليه فإنه لا يجوز فى رأينا أن ينصب الاستفتاء المنصوص عليه فى المادة ١٤٥ على قانون .

إذن ، فالمسائل المهمة المتعلقة بمصالح البلاد العليا التى يجوز فيها الاستفتاء يجب ألا تتضمن قاعدة دستورية ولا قاعدة تشريعية . فلا يبقى إلا أن تكون داخلة فى اختصاصات السلطة التنفذية (فى غير حالتى المادتين ١٣٥ و ١٣٦) . ويرى رئيس الجمهورية ويوافق المجلس على أن أهميتها تقتضى « استطلاع » رأى الشعب فيها قبل أن يصدر فيها قرارَ تنفيذى ، فهى إذن استفتاء سياسى .

ثالثا : القوة الملزمة للاستفتاء :

سبق أن ذكرنا أن الاستفتاء السياسى هو نوع غير مباشر من الاستفتاء الانتخابى يستهدف ابقاء الصلة ، والثقة ، بين الحاكم والشعب عن طريق

تجديد طرح السياسة فى موضوع ، وتجديد الثقة بمناسبة هذا الموضوع ، وأنه يدخل - رغم مظهره الديموقراطى - فى نطاق النظام النيابى القائم أساسا على عنصر الثقة بالأشخاص ، ولا يدخل فى نطاق الاستفتاء الشعبى . فليس له من قوة الالزام إلا ما للبرامج السياسية ، ولا يلزم إلا من لجأ إليه ، ولا يلزمه إلا سياسيا .. ومن بين الفقهاء من انتهى إلى هذه النتيجة ولكن لأسباب أخرى ذات طبيعة « عملية »[39].

٥٥ - الاستفتاء الدستورى :

ذكرنا أن دستور ١٩٥٦ قد نظم فى مواده ١٨٩ و ١٩٣ و ١٩٤ طريقا لإصدار الدستور أو تعديل أية مادة من مواده . وهذه هى - فى رأينا - الصورة الوحيدة للاستفتاء الشعبى بمعناه الصحيح . فالذى يطرح على الشعب موضوع مصوغ على الوجه الذى لا يحتاج إلا إلى الإرادة الشعبية ليكون نافذا ، ثم أنه ينفذ بمجرد قبوله من الشعب دون حذف أو إضافة أو تعديل ، وأخيرا فبنفاذه يكون قانونا (دستورا) عاما وملزما للكافة . وهذه كلها خصائص الاستفتاء الشعبى كما عرفناها .

٥٦ - النظام النيابى :

إن هذا الذى قلناه يعنى أنه ، فيما عدا الاستفتاء الدستورى ، يبقى دستور ١٩٥٦ فى جوهرة نيابيا ، والواقع أنه ما كان يمكن أن يكون غير ذلك وإلا لناقض نفسه . ذلك لأن النظام النيابى ، كما رأينا من قبل ، قائم على أساس مفترض هو أن « السيادة للأمة » . وحيث يقوم الدستور - أى دستور - على هذا الأساس لا يستطيع ، دون تناقض أن يقيم عليه إلا نظاما نيابيا بأركانه التى عرفناها[40] . والمادة الثانية من دستور ١٩٥٦ تنص صراحة على أن « السيادة للأمة وتكون ممارستها على الوجه المبين فى هذا الدستور » . ونعتقد أن هذه المادة قد حسمت منذ البداية الخلاف الظاهر بين الدكتور عثمان خليل والدكتور مصطفى أبو زيد . يقول الدكتور مصطفى أبو زيد إن أستاذناالدكتور عثمان خليل قد أراد أن يستنتج تمثيل الأمة كلها ، وهو ركن أصيل من أركان النظام النيابى ، من عبارات المادتين ٩٢ و

١١٨ . الأولى لا تجيز لأى عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يتدخل فى الأعمال التى تكون من اختصاص أى من السلطتين التنفيذية أو القضائية ، والثانية تمنح أعضاء مجلس الأمة مكافأة يحددها القانون . وقد رد الدكتور مصطفى أبو زيد هذا الرأى فقال : ان نص المادتين لا يساعد الرأى الذى أراد الدكتور العميد اسناده اليهما . ثم أضاف : « ونحن مع إيماننا بأن الدستور قد نسى أن ينص على هذا الركن صراحة إلا أننا مع ذلك نرى وجوب الأخذ به فلا يجوز للناخبين تكليف النائب بالسير على منهج معين إزاء المشاكل الدستورية ، ولا يجوز لهم عزله وتنحيته قبل أن تنتهى مدة نيابته ، ولو أراد الدستور أن يأخذ بغير ذلك لنص عليه صراحة فى صلبه »[1] .

والواقع أن دستور ١٩٥٦ لم ينس شيئا من هذا ولا يحتاج إلى مزيد من الصراحة بعد أن حدد فى المادة الثانية قاعدتين فى نص واحد : « السيادة للأمة » « وممارستها تكون على الوجه المبين فى الدستور » . هذه المادة واضحة الدلالة على أن كل ما جاء فى الدستور من سلطات هى ممارسة لسيادة الأمة ، وأن كل من عهد اليهم الدستور بممارستها إنما يمارسونها باسم الأمة . حتى الأحكام القضائية تصدر وتنفذ باسم الأمة (المادة ١٧٨) وليس باسم أى فرد أو مجموعة من الأفراد . أما عن عزل عضو مجلس الأمة أو تنحيته قبل أن تنتهى مدة نيابته بإرادة الناخبين فقد حرص الدستور على استبعاده بنصوص صريحة حددت متى يعزل العضو ، ومتى يستقيل ، ومن الذى يعزله ، ويقبل استقالته (المادتان ١٠٩ و ١١٠) فلا يعزل إلا بقرار من مجلس الأمة ولا تقبل استقالته إلا من مجلس الأمة وناخبيه فلا أثر لها فى الدستور بل ثمة نصوص تنفيها . إذا كانت تلك العلاقة تتضمن أى نوع من النيابة فإن دستور ١٩٥٦ لم يستعمل أبدا كلمة « نائب » أو « نواب » أو « نيابة » بل يسمى أعضاء المجلس : أعضاء مجلس الأمة . وإذا كانت تلك العلاقة تتضمن التزاما على عضو مجلس الأمة فى مواجهة ناخبيه فقط فإنه ملزم بحكم المادة ٧٨ على أن يرعى « مصالح الشعب » كله دون تخصيص . ويتسق كل هذا مع إطلاق اسم « مجلس الأمة » على الهيئة التشريعية ومع إطلاق اختصاصات المجلس وأعضائه من أية قيود جغرافية أو عددية

أوجزئية سواء فى الوظيفة التشريعية أو فى الرقابة على السلطة التنفيذية ومساءلة الوزراء .

نتفق إذن مع الرأى الذى يقول بأن نظام الحكم طبقا لدستور ١٩٥٦ كان قائما على أساس التمثيل النيابى(٢) . ولكن هل هو تمثيل نيابى فقط ؟ . الاجابة عن هذا السؤال تمثل فى نظرنا الجديد فى دستور ١٩٥٦ والجديد أيضا على حياتنا الدستورية .

٥٧ ـ الاتحاد القومى :

تنص المادة ١٩٢ من دستور ١٩٥٦ على أن : « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية . ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة . وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » .

إن حياة دستور ١٩٥٦ لم تطل إلى الحد الكافى ليواجه الفقه العربى ما استحدثته تلك المادة من أحكام دستورية بكل تفاصيلها . ومع ذلك فإن دراستها أمر لازم لإمكان فهم تطور مفهوم الديموقراطية ونظامها الدستورى فيما تلى ذلك من دساتير . وعلى وجه خاص الأحكام الخاصة بالاتحاد الاشتراكى فى دستورى ١٩٦٤ و ١٩٧١ .

ان جل الخلاف الذى أثارته المادة ١٩٢ قد انصب على التكييف القانونى للاتحاد الاشتراكى وموقعه من السلطة التنفيذية وهذه قد حسمت ـ كما نعتقد ـ على المستويات الثلاثة : القانون ، والفقه ، والقضاء .. فانتهت جميعا إلى أن الاتحاد القومى كان سلطة رابعة كما وصفته محكمة القضاء الادارى(٣) . والذى يهم دراستنا هذه من الاتحاد القومى هى وظيفته الدستورية التىأسندتها إليه المادة ١٩٢ ، مع ملاحظة أولية ، هى أن تلك الوظائف قد أسندت إليه مع ، وبجوار ، مجلس الأمة . هذه الوظائف هى :

أولا : العمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة . هذه الأهداف واردة فى مقدمة دستور ١٩٥٦ ذاته . « القضاء على الاستعمار

وأعوانه . القضاء على الاقطاع . القضاء على الاحتكار وسيطرة رأس المال على الحكم . إقامة جيش وطنى قوى . إقامة عدالة اجتماعية . إقامة حياة ديموقراطية سليمة » . وتكاد تكون كل مواد دستور ١٩٥٦ تقنينا لهذه الأهداف وأساليب تحقيقها ومن بينها نص المادة ١٩٢ التى لا يمكن النظر إليها إلا على أنها ، فى رأى واضع الدستور ، وهو قائد الثورة نفسه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر[٤] ، أسلوب من أساليب اقامة حياة ديموقراطية سليمة . فللاتحاد القومى ، إذن ، وظيفة « ديموقراطية » .

ثانيا : هذه الوظيفة الديموقراطية تتمثل فى علاقته بالترشيح لعضوية مجلس الأمة . وتقول المادة ١٩٢ « يتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة » ، وتطبيقا لهذا الجزء من المادة نص قانون مجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ على أن يتولى الاتحاد القومى فحص طلبات الترشيح ثم يعد كشفا بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم ويكون قراره فى هذا نهائيا غير قابل للطعن » .

ثالثا : الوظيفة الثالثة ، وهى فى رأينا أهم وظائف الاتحاد القومى ، ممثل فى علاقته بهيئة الناخبين . فقد نصت المادة ١٩٢ على أن « تبين طريقة . تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » . وقد صدرت عدة قرارات متتابعة منها قرار فى ٢٨ مايو ١٩٥٧ ، وآخر فى أول نوفمبر ١٩٥٧ ، وقرار فى ١٦ مايو ١٩٥٩ . أهم أحكام تلك القرارات هى المطابقة بين عضوية الاتحاد القومى وحق الانتخاب ، وتكوين لجانه ذاتها عن طريق الانتخاب فالقرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٥٩ الصادر فى ١٦ مايو ١٩٥٩ والمعدل بالقرار ١٠٥٥ لسنة ١٩٥٩ يرسم طريقة انتخاب اللجان الهلية للاتحاد القومى على نحو مماثل لطريقة انتخاب مجلس الأمة فأساسه القيد فى جدول الانتخاب ، ويقدم طلب الترشيح إلى مراكز الشرطة ثم تفحص الطلبات ويعد كشف بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم . وتتولى وزارة الداخلية ذاتها تحديد شكل بطاقة الانتخاب (قرار ٥٠ لسنة ١٩٥٩) . فالاتحاد القومى هو تنظيم لهيئة الناخبين .

إذا نظرنا إلى هذه الوظائف « معا » نتبين بسهولة أن دستور ١٩٥٦ قد أنشأ من هيئة الناخبين :

(١) - نظاما . (٢) له حق الاعتراض على الذين يرشحون أنفسهم لعضوية مجلس الأمة[٩٥] . (٣) على أساس من مقتضيات تحقيق أهداف الثورة . ولو لم يكن القومى مكونا من ذات هيئة الناخبين لامكننا القول مع الدكتور ثروت بدوى أنه ليس إلا جهازا تابعا لرياسة الجمهورية[٩٦]. ولكن الوضع يختلف وقد كان مكونا من هيئة الناخبين ذاتها . فبهذا لا تكون سلطة هيئة الناخبين محصورة فى شكلها التقليدى وهو الانتخاب الدورى لأعضاء مجلس الأمة ، ولا فى أشكالها المستحدثة ، انتخاب رئيس الجمهورية وابداء الرأى فى المسائل المهمة ، واصدار أو تعديل الدستور بل أصبحت « سلطة » منظمة ودائمة ، قائمة بجوار السلطات الأخرى ، مهمتها أن تعمل على تحقيق أهداف الثورة عن طريق حث الجهود (الفقرة الأولى من المادة ١٩٣) والاعتراض على طلبات الترشيح لمجلس الأمة (الفقرة الثانية من المادة ١٩٢) وخلاصة هذا كله أن نظام التمثيل النيابى الذى أقامه دستور ١٩٥٦ أصبح يؤدى وظيفته الدستورى ، تحت رقابة هيئة الناخبين ، من أجل تحقيق أهداف سياسية واقتصادية محددة ، فأصبح ذا طابعين مختلطين :

(أ) من حيث الاسناد هو تمثيل نيابى قائم على أساس الانتخاب .
(ب) من حيث محله هو تمثيل « للمصالح » المعبر عنها بأهداف الثورة .

أن عنصر تمثيل المصالح هذا ، كان ما يزال غامضا وعاما فى دستور ١٩٥٦ ، ويعبر عن وجوده بمظهر سلبى هو الاعتراض على مواطن توافرت فيه كل شروط الترشيح لمجلس الأمة المقررة فى القوانين السائدة ماعدا صلاحيته للعمل ، من موقع التشريع ، على تحقيق أهداف الثورة . ولكنه على أى حال عنصر موجود ويبرز أكثر وأكثر فى دستور ١٩٦٤ . ولكنه حتى فى صورته الأولية فى دستور ١٩٥٦ ، هو وحده الذى يفسر مايبدو فى الظاهر من تناقض بين الاتجاه الديموقراطى الواضح فى شأن هيئة الناخبين وقيد الاعتراض المفروض على حق الترشيح .

فبالنسبة لهيئة الناخبين ، نظمها القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وفيه أطلق حق الانتخاب من كل القيود تقريبا . خفض السن إلى ١٨ سنة ميلادية وهو أقل من سن الرشد المدنى (٢١ سنة) . وقرره للرجال والنساء (المادة الأولى) وللعسكريين (المادة ٢٤) وجعله إجباريا (المادة ٣٩) وجعله عاما ومباشرا وسريا ، ولم يبق إلا القيود التقليدية (المحكوم عليهم فى جرائم مخلة بالشرف أو الاعتبار وفاقدو أو ناقصو الأهلية) . فى مقابل هذا الاتجاه الديموقراطى لم يسمح لكل ناخب بأن يكون نائبا إلا إذا تأكد من صلاحيته للعمل على تحقيق أهداف الثورة .

من هنا ، فيما نعتقد ، تأتى قوة الالزام الدستورى لمقدمة دستور ١٩٥٦ وليس من الاستفتاء عليه . لأن الدستور لم يتركها مقدمة انشائية فى أوله ، بل حولها فى نصوصه إلى أهداف اجتماعية ، ثم وضع السلطات تحت رقابة سلطة أخرى من الناخبين لها صفة الدوام مهمتها أن تعمل على تحقيق تلك الأهداف . أما عن الاستفتاء فإنه لا يصبح مصدرا لقوة ملزمة دستوريا إلا إذا انصب على قواعد مصوغة على وجه لا يلزم لنفاذها إلا القبول الشعبى ، ومقدمة دستور ١٩٥٦ لايتوافر فيها هذا الشرط ، وبالتالى فهى بذاتها اعلان لمبادىء سياسية ملزمة سياسيا ولكنها لا تلزم قانونيا ولا قضائيا ، فيما لو كانت قد بقيت فى موضعها من المقدمة ولم تحل إليها نصوص الدستور ذاته . هذا بالإضافة إلى أن مقدمة دستور ١٩٥٦ ذاتها قد حددت بداية القواعد الدستورية فيما يليها فكان ختامها : « نحن الشعب المصرى ، وبعون الله وتوفيقه وهداه ، نعلى هذا الدستور ونقرره ونعلنه مشيئتنا وإرادتنا وعزمنا الأكيد ونكفل له القوة والمهابة والاحترام »[٣٣].

عنصر تمثيل « المصالح » هذا ، الذى دخل بشكل أولى فى دستور ١٩٥٦ ليس مجرد اضافة إلى نظام التمثيل النيابى بل هو مغادرة له لأنهما نظامان متناقضان كما يقول بعض الشراح[٣٤] . وهما يتناقضان فعلا عندما يجتمعان فى إطار دستورى واحد وتنتج عن تناقضهما مشكلات دستورية عديدة ، منها تلك الملاحظة الصحيحة التى نبه إليها الدكتور سليمان الطماوى عندما نقد اعتراض الاتحاد القومى على طالبى الترشيح لمجلس الأمة إلى الحد الذى ينفرد

بالناخبين فى دائرة ما مرشح واحد ، وقال : إنه تعيين وإنه لا يتفق مع مبدأ التمثيل النيابى[٤٩] . وقد استعرنا من الدكتور الطماوى رأيه لنقد تحالف الأحزاب فى مصر ضد الناخبين عام ١٩٢٦[٥٠] . ولكنهما نظامان غير متناقضين إذا وضعناهما فى سياقهما التاريخى من تطور نظم الحكم من التمثيل البرلمانى إلى التمثيل النيابى إلى الديموقراطية ، ففى هذا السياق يبدو نظام التمثيل النيابى متخلفا عن تمثيل المصالح الاجتماعية . ومن هنا فإن النقد الذى وجهناه إلى تحالف الأحزاب فى ظل دستور ١٩٢٣ لا نستطيع أن نوجهه إلى اعتراض الاتحاد القومى فى ظل ١٩٥٦ . تحالف ١٩٢٦ كان مناقضا لدستور ١٩٢٦ ولمبدأ التمثيل النيابى الذى قام عليه . أما اعتراض الاتحاد القومى فقد كان متفقا مع دستور ١٩٥٦ ومبدأ تمثيل المصالح الذى دخل فيه . هذا ، طبعا ، بصرف النظر عن سلامة وعدم سلامة استعمال حق الاعتراض . المهم أن دستور ١٩٥٦ فى مقدمته ، وفى أحكامه جميعا ، قد حدد للحكم غايات اجتماعية واقتصادية هى مجموع المصالح التى يستهدف الدستور حمايتها وتحقيقها ، ولم يكتف بهذا بل جعل من تلك المصالح مناط الصلاحية لعضوية مجلس الأمة حتى لو توافرت فى المرشح كافة الشروط القانونية الأخرى ، ولما كانت تلك المصالح ذات سمة عامة فقد اكتفى الدستور بالاعتراض على من لا يمثلها ، بدلا من تحديد من يمثلها وقصر حق التمثيل عليه وحده . وهى الخطوة التى ستتحقق فى دستور ١٩٦٤ .

٥٨ ـ مقدمات دستور ١٩٦٤ :

فى صيف عام ١٩٦١ صدرت سلسلة من القوانين ، عرفت باسم القوانين الاشتراكية ، ألغت الملكية الخاصة لكافة البنوك ومؤسسات الائتمان والادخار والتأمين والصناعات الكبرى وفرضت احتكار الدولة للتجارة الخارجية وأممت عديدا من المؤسسات التجارية والصناعية والمقاولات ، وبشكل عام غيرت إلى حد كبير الطبيعة الاقتصادية وعلاقاتها فى الدولة وحولتها من مجتمع رأسمالى ووضعتها فى أول الطريق إلى الاشتراكية[٥١] وفى ٢٧ سبتمبر ١٩٦١ وقع انقلاب عسكرى فى سوريا انتهى بفصل سوريا عن مصر . اعتبر تعاصر الحدثين[٥٢] مؤشرا قوى الدلالة على المخاطر الكامنة فى إباحة وظائف

الدولة ، التنفيذية أو التشريعية ، للذين أضيروا بالقوانين الاشتراكية والذين لا يتفق الاتجاه الاشتراكى مع مصالحهم ، فكان طبيعيا أن تعيد الدولة النظر فى تكوينها الدستورى ، وأن تصوغ وظائفها على وجه لا يسمح بانقضاض القوى الرجعية على السلطة مرة أخرى كما حدث فى سوريا ، وأن يتجه التكوين الجديد إلى حماية مجموعة المصالح الجديدة التى يطلق عليها معا اسم « الاشتراكية » .

بناء على هذا ، أذاع الرئيس الراحل جمال عبد الناصر بيانا سياسيا يوم ١٦ أكتوبر ١٩٦١ قال فيه : إن التجربة قد أثبتت أن الرجعية على استعداد للتحالف مع الاستعمار ذاته لتستعيد مراكزها الممتازة ، ومن ثم لا تجوز المصالحة أو المهادنة مع الرجعية . كما أن التجربة قد أثبتت خطأ تكوين الاتحاد القومى الذى فتح بابه للقوى الرجعية ، وبالتالى لابد من إعادة تكوينه ليكون أداة ثورية للجماهير الوطنية وحدها : صاحبة الحق والمصلحة فى التغيير الثورى ، وقصر عضويته على العمال والفلاحين والمثقفين وأصحاب المهن والملاك الذين لا تقوم ملكيتهم على الاستغلال ورجال القوات المسلحة ، وأنه لابد من تطوير جهاز الحكم إلى مستوى العمل الثورى وجعله أداة حركة ثورية فى خدمة الجماهير وتحت تصرفها ، وفى ٤ نوفمبر ١٩٦١ أدلى الرئيس الراحل جمال عبد الناصر ببيان حدد فيه قواعد التنظيم الجديد بحدود منها : (١) أن تنظيم القوى الشعبية يجب أن يتم على أساس من التمثيل الشعبي العريض والعميق فى نفس الوقت . (٢) إن العمل الوطنى الثورى يجب أن يرتبط بميثاق محدد يتضمن حصيلة التجارب الثورية التى عاشها شعبنا ، ويكون منهاجا واضحا وإطارا شاملا للعمل الثورى الوطنى . (٣) أن الشعب نفسه هو الذى يتحتم عليه أن يقود التطور ، وأن يمارس سيطرة حقيقية متحررة على شئون الحكم[٦٢] .

وفى يوم ٢٥ نوفمبر ١٩٦١ نشر فى الجريدة الرسمية قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٨٩ لسنة ١٩٦١ بتكوين « اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية » التى انعقدت فى اليوم ذاته ، واستمرت اجتماعاتها حتى يوم ٣١

ديسمبر ١٩٦١ ، وانصبت مهمتها أساسا على تحديد الأعضاء الذين توجه إليهم الدعوة لحضور المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية .

٤٩ - من هو الشعب :

قلنا إن المهمة الأساسية للجنة التحضيرية كانت تحديد الأعضاء الذين توجه إليهم الدعوة لحضور المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية . وبهذه المناسبة طرح للنقاش فى اللجنة أهم الأسئلة التى تتصل بالديموقراطية معنى ، والديموقراطية نظاما .. من هو الشعب الذى يعتبر حكمه نفسه بنفسه ديموقراطية ؟ .. إن كان المناط هو حمل جنسية الدولة فالشعب هو جماع المصريين ، وإن كان المناط هو المقدرة على مباشرة انتخاب النواب فإن الشعب هو جماع المصريين المميزين ، وإن كان المناط هو من له حق الانتخاب فإن المناط هو القيد فى جداول الناخبين . أما إذا كان المناط هى المصالح الاجتماعية والاقتصادية فإن المناط هو « أصحاب هذه المصالح » . وهذا هو جوهر نظام الحكم كما أخذ به دستور ١٩٦٤ ، وقد بدأ هذا الجوهر يبرز فى اللجنة التحضيرية وقبل إصدار الميثاق أو دستور ١٩٦٤ .

فقد اتجهت الآراء اتجاها غالبا إلى الأخذ بمقياسين :

الأول - العزل السياسى :

والعزل السياسى هو الحرمان من الحقوق السياسية بالنسبة لكل من تتناقض مصالحهم مع المصالح التى يقررها ويحميها النظام الدستورى ، وقد كانت تلك المصالح فى ١٩٦١ متضمنة تحت اسم « التحول الاشتراكى » . قال الدكتور طعيمة الجرف[٥٥]: « إن الحديث عن الديموقراطية لا يجب مع ذلك أن يؤخذ على أنه من المطلقات أو من المبادىء التى لا تقبل التقييد ، وإنما حين نريد أن نخطط للديموقراطية فى المجتمع الاشتراكى فإنه يتعين فى تصورى أن نراعى تحفظين رئيسيين : التحفظ الأول : إننا فى مرحلة التحول الثورى من مجتمع رأسمالى - له طبيعته وله أهدافه وله خواصه وله القوة السياسية الخاصة التى تتحكم فيه والتى تستفيد منه - إلى مجتمع اشتراكى له طبيعته وخواصه المتميزة وله قواه السياسيةالتى تعتبر صاحبة المصلحة

الحقيقية فى هذا المجتمع . نحن فى مرحلة التحول الثورى إلى الاشتراكية يجب علينا ، بقدر إيماننا بالديموقراطية ، أن نؤمن بمقتضيات هذا التحول الثورى ، وأول مقتضيات هذا التحول الثورى هو ما نحن بصدده من فكرة العزل . ما معنى العزل ؟ وما مقتضاه ؟ وما مبرره ؟ أتصور أنه حين تجرى ثورتنا الاشتراكية لابد أن نصطدم بفئات من الناس .. هؤلاء مهما كانوا حسنى النية فإن الطبيعة الأنانية فى الانسان ستجعلهم ينطوون على أنفسهم حاقدين على هذه الثورة الاجتماعية متربصين بها متآمرين عليها .. إننا إذ نجرى عملية العزل لا نأتى ببدعة فى النظم والنظريات ، فكلنا يعلم أن لكل نظام فلسفته ، ولكل مجتمع نظريته ، ولكل بناء سياسى واجتماعى مستفيدون . ولقد درجت كل النظريات ، كما جرت كل النظم منذ التاريخ القديم حتى الآن وستجرى فى المستقبل ، على أن تحمى نفسها . إن الشعب - أيها السادة - حقيقة اجتماعية تجمع كل الناس . ولكننا حين نبنى بناء سياسيا ، لا نأخذ الشعب بمعناه الاجتماعى ، وإنما نأخذ الشعب بمعناه السياسى . والشعب فى المفهوم السياسى ليس فكرة مجردة ، ولكنه ظاهرة سياسية تعيش فى المجتمع ، تأخذ من النظام فلسفته وطبيعته .. الرأسمالية - أيها السادة - مجتمع سياسى ، شعبه معلوم لنا ولكم ، شعبه هو طبقة الرأسماليين . وحين نقول ذلك نعلم جميعا كيف ابتكر الرأسماليون نظرية خاصة فى الانتخابات ، نظرية الاقتراع المقيد ، التى يحبسون بها حق الترشيح وحق الانتخاب عن أصحاب المصلحة الحقيقية من صغار الملاك ودافعى الضرائب . إن الشعب فى المجتمع الرأسمالى حقيقة سياسية تأخذ من المجتمع الرأسمالى فلسفته وطبيعته . والشعب عندما يأخذ فى مجتمعنا الاشتراكى طبيعته وفلسفته ، هذا الشعب - فى تصورى - هو كل من آمن بثورتنا الاشتراكية ، هو كل من تفاعل بها ، وكل من وضع إمكانياته فى خدمتها والدفاع عنها وفى تطويرها تطويرا سليما نحو الهدف الأكبر . إذن .. منطق الدفاع الشرعى يوجب عليه العزل »[55].

وقد انتهت اللجنة إلى هذا الرأى ، وفرقت بين نوعين من العزل[56]:

(١) عزل أعداء الثورة الاجتماعية الاشتراكية .

(٢) استبعاد من تتعارض مصالحهم فى تلك المرحلة من بناء الاشتراكية مع مصلحة مجموع الشعب .

وبناء على هذا صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ بوقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة لبعض الأشخاص ، وقد نص على وقف مباشرة الحقوق السياسية وكافة الحقوق الانتخابية لمدة عشر سنوات للذين (١) أجيز وضعهم تحت التحفظ الادارى بمقتضى القرار الصادر من قيادة الثورة فى ٢٢ يونيو ١٩٥٦ - (٢) الذين اتخذ قبلهم أحد التدابير المشار إليها فى البندين ٦ و ٧ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية أو البندين ١ و ٤ من المادة ٣ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء (وهى خاصة بحالة الاعتقال والحراسة) وذلك خلال الفترة بين ٢٣ يونيو ١٩٥٦ وتاريخ العمل بهذا القانون ، أى تاريخ نشره فى ٢٦ يناير ١٩٦٣ - (٣) الذين تحددت ملكيتهم الزراعية استنادا إلى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالاصلاح الزراعى - (٤) الذين تحددت ملكيتهم الزراعية استنادا إلى القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ . وأجيز لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض الأشخاص ، كما أجيز التظلم إلى لجنة خاصة (قرار ٤٣٢ لسنة ١٩٦٢[٥٧] .

ثانيا : تمثيل المصالح :

وقد شرحه المرحوم العميد الدكتور عثمان خليل فقال : « أما المؤتمر القادم الذى سيقر الميثاق بعد مناقشته والاتفاق عليه ، فإن هذا المؤتمر يجب أن يقوم على أساس تمثيل القوى الشعبية تمثيلا ، لا من قبيل المجالس النيابية ، ولكن من قبيل تمثيل الأمة التى ثارت .. وعندئذ تختلف مهمته ويختلف تمثيله ، فهو ليس بالتمثيل اللاحق الواسع المدى الذى سيكون محل بحث فيما بعد ، وإنما هو تمثيل للأمة فى ثورتها ، فى أمانيها وآمالها ، لا فى التنظيمات الدستورية العادية[٥٨]... وقد انتهت اللجنة إلى هذا الرأى فتضمنت توصياتها إلى رئيس الجمهورية يوم ٣١ ديسمبر ١٩٦١ : تكوين المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ، عن طريق الانتخاب ، على أساس ٣٧٥ عضوا لتمثيل الفلاحين و ٣٠٠ عضو لتمثيل العمال و ١٠٥ أعضاء لتمثيل

الرأسمالية الوطنية (مناصفة بين التجارة والصناعة) و ١٠٠ عضو لتمثيل الموظفين و ١٠٥ أعضاء للنقابات المهنية و١٠٥ أعضاء لتمثيل هيئات التدريس بالجامعات وما في مستواها والطلاب . وبناء عليه صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ بتكوين المؤتمر الوطني للقوى الشعبية .

٦٠ - تمثيل التحالف :

كان الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى قد اعترض على أسلوب التمثيل الذى أخذت به اللجنة التحضيرية ، فقال : « إن ما سمعته في الأيام الأخيرة دفعني إلى أن أبدى رأيا كنت أمسك عن إبدائه . والحقيقة العلمية التي أجمع عليها الناس الدارسون أن التمثيل المهني لا يمكن أن يكون أساسا للتمثيل السياسي »[٥٩] .

والواقع أن ما انتهت إليه اللجنة التحضيرية لم يكن تمثيلا مهنيا ، لا لأن التمثيل قد تقرر لبعض القطاعات الشعبية التي لا يعتبر عملها مهنة مثل الطلاب ، ولكن لسبب آخر هو ما سبق التمثيل من عزل ، فلم يكن من حق أي فلاح أو عامل أو رأسمالي أو موظف أو مثقف أو طالب ، أن يكون عضوا في المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ولا أن ينتخب أعضاءه . كان يجب أولا أن يكون ذا مصلحة في التحول الاشتراكي ، وقد تحدد الأعضاء عن طريق تعيين من ليس لهم مصلحة في التحول الاشتراكي ثم عزلهم . هذا في حين أن التمثيل المهني يربط حق الانتخاب والعضوية بالانتماء إلى المهنة ذاتها بدون شروط أخرى. إذن فالأساس الذى قام عليه هذا التمثيل هو القوى الاجتماعية ذات المصلحة المشتركة في التحول الاشتراكي في مواجهة وضد القوى التي عزلت لأن مصالحها لا تتفق مع هذا التحول . أما في داخل هذه القوى فإن التمثيل لم يكن مهنيا خالصا أيضا وإلا لتبع العدد في كل مهنة ، ولكن أضيف إلى العدد معياران آخران أحدهما نسبة المساهمة في الدخل القومي ، والثاني الأهمية النسبية اقتصاديا[٦٠] ، فالتمثيل إذن كان تمثيل مصالح « متحالفة » .. ونقول متحالفة لأنها ليست موحدة .. يعني أن ثمة مصلحة أساسية مشتركة تجمعها في مواجهة المصالح المناقضة لها في مرحلة

التحول الاشتراكى ، ولكنها تختلف مصلحة فيما بينها اختلافا أقل أهمية ، بالنسبة لها جميعا ، من اختلافها الأصيل مع المصالح التى عزلت أصحابها . فهو إذن تحالف « مصالح » ، ولكنه على سبيل القطع ليس تحالف قوى . أولا : لأن اللجنة التى انتهت إليه لم تكن ممثلة للقوى ذات المصالح المتفقة ، بل لقد تولى المثقفون ـ وخاصة أساتذة الجامعات ـ مهمة الدفاع عن حقوق الفلاحين والعمال ،، ومن ناحية ثانية أن تلك القوى التى تقرر لها حق التمثيل لم تكن منظمة على أى وجه سمح بالقول بأن كلا منها قد شارك بإرادة خاصة التقى عليها المنتمون إليها . من هذا يتأكد ما قلناه من أنه تحالف مصالح ، لأن اللجنة أقامته على أساس دراسة المصالح الاقتصادية والاجتماعية لقوى الشعب دراسة موضوعية فى غيبة ممثليها . فعزلت من عزلت ، وأعطت لكل قوة اقتصادية حقا فى التمثيل بعدد يتناسب مع أهميتها الاقتصادية يتم اختيارهم .

وفى كل هذا لم يكن مطروحا للمناقشة أصلا ، أو لم تنجح محاولة طرحه للمناقشة ، كل المبادىء والنظم الخاصة بالتمثيل النيابى ، لم يهتم أحد بسيادة الأمة ، وإرادتها المنفصلة عن إرادة الناس فيها ، وبالنائب الذى يختاره الناخبون ثقة فيه ، الذى يستقل عنهم بمجرد انتخابه فلا يمثلهم ولكن يمثل الأمة ككل .. إلى آخر ما عرفناه من أركان التمثيل النيابى . لقد كانت اللجنة التحضيرية بداية مرحلة جديدة دستوريا تتفق مع مرحلة جديدة فى التطور الاجتماعى نحو الاشتراكية . وبها انتهت مرحلة قال فيها العميد المرحوم الدكتور عثمان خليل : « لقد أجمع الفقهاء الدستوريون على أن أسوأ مظاهر الاستبداد هو الذى يأتى عن طريق مظاهر تمثيلية أو نيابية وأنه استبداد معسول يستبد بالشعب باسم الشعب »[٦١] .

٦١ ـ الميثاق :

انعقد المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية يوم ٢١ مايو ١٩٦٢ ، وفى جلسة الافتتاح قدم إليه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر مشروع ميثاق للعمل الوطنى ، فأصدر المؤتمر يوم ٦ يونيو ١٩٦٢ قرارا بتكوين لجنة (لجنة المائة) لاعداد تقرير عن مشروع الميثاق ، فقامت بوضع تقريرها وقدمته

إلى المؤتمر الذى أقر الميثاق وأصدره يوم ٣٠ يونيو ١٩٦٢ : « ليكون إطارا لحياتنا وطريقا لثورتنا ودليلا لعملنا من أجل المستقبل » . ويهمنا من الميثاق فى هذه الدراسة الباب الخامس وعنوانه : « عن الديموقراطية السليمة » . ويمكننا أن نستخلص من هذا الباب القواعد الأساسية الآتية :

أولا - الديموقراطية الاشتراكية :

« إن الديموقراطية هى الحرية الأساسية ، والاشتراكية هى الحرية الاجتماعية .. ولا يمكن الفصل بين الاثنين .. إنهما جناحا الحرية الحقيقية وبدونهما أو بدون أى منهما لا تستطيع الحرية أن تحلق إلى آفاق الغد المرتقب » . إنه لا معنى للديموقراطية السياسية ، أو للحرية فى صورتها السياسية ، من غير الديموقراطية الاقتصادية أو الحرية فى صورتها الاجتماعية » . « إن حق التصويت فقد قيمته حين فقد اتصاله المؤكد بالحق فى لقمة العيش . إن حرية التصويت من غير حرية لقمة العيش وضمانها فقدت كل قيمة وأصبحت خديعة مضللة للشعب » . « إن الديموقراطية السياسية لا يمكن أن تنفصل عن الديموقراطية الاجتماعية وإن عواقبه لا تكون له حرية التصويت فى الانتخابات إلا إذا توافرت له ضمانات ثلاث : أن يتحرر من الاستغلال فى جميع صوره ، أن تكون له الفرصة المتكافئة فى نصيب عادل من الثورة الوطنية ، أن يتخلص من كل قلق يبدد أمن المستقبل فى حياته . بهذه الضمانات الثلاث يملك المواطن حريته السياسية ، ويقدر أن يشارك بصوته فى تشكيل سلطة الدولة التى يرتضى حكمها » .

ثانيا - ديموقراطية التحالف :

(١) « إن الديموقراطية السياسية لا يمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات . إن الديموقراطية حتى بمعناها الحرفى هى سلطة الشعب . سلطة مجموع الشعب وسيادته . والصراع الحتمى والطبيعى بين الطبقات لا يمكن تجاهله وإنكاره ، وإنما ينبغى أن يكون حله سلميا فى إطار الوحدة الوطنية ، وعن طريق تذويب الفوارق بين الطبقات » .

(٢) « إن الرجعية تتصادم فى مصالحها مع مصالح مجموع الشعب بحكم احتكارها لثروته . ولهذا فإن سلمية الصراع الطبقى لا يمكن أن تتحقق إلا بتجريد الرجعية - أولا وقبل كل شىء - من جميع أسلحتها » . « إن تحالف الرجعية ورأس المال المستغل يجب أن يسقط » .

(٣) « لابد أن ينفسح المجال بعد ذلك ديموقراطيا للتفاعل الديموقراطى بين قوى الشعب العاملة ، وهى : الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية . إن تحالف هذه القوى الممثلة للشعب العامل هى البديل الشرعى لتحالف الاقطاع مع رأس المال المستغل ، وهو القادر على إحلال الديموقراطية السليمة محل الديموقراطية الرجعية » . « إن استبعاد الرجعية يسقط ديكتاتورية الطبقة الواحدة ويفتح الطريق أمام ديموقراطية جميع قوى الشعب الوطنية » .

ثالثا - أداة التحالف :

« إن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف هذه القوى الممثلة للشعب هى التى تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ، ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لامكانيات الثورة والحارسة على قيم الديموقراطية السليمة » . « إن الحاجة ماسة إلى خلق جهاز سياسى جديد داخل إطار الاتحاد الاشتراكى العربى يجند العناصر الصالحة للقيادة وينظم جهودها ويطور الحوافز الثورية للجماهير ويتحسس احتياجاتها ، ويساعد على إيجاد الحلول الصحيحة لهذه الاحتياجات » . « إن جماعية القيادة ليست عاصما من جموح الفرد فحسب ، وإنما هى تأكيد للديموقراطية على أعلى المستويات » .

رابعا - تمثيل القوى :

« إن التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد أن تمثل - بحق وبعدل - القوى المكونة للأغلبية ، وهى القوى التى طال استغلالها ، والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة . كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقة ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان . وكل

ذلك - فضلا عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلا للأغلبية - ضمان أكيد لقوة الدفع الثورى ، نابعة من مصادرها الطبيعية الأصيلة . ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن الفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع المستويات بما فيها المجلس النيابى باعتبارهم أغلبية الشعب ، كما أنها الأغلبية التى طال حرمانها من حقها السياسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه » .

٦٢ - التمثيل المختلط :

تأمل النظرية الديموقراطية التى جاءت فى الميثاق يؤدى بنا إلى أنه أبدع ، لحل مشكلة الديموقراطية ، أسلوبا مختلفا من ثلاثة أساليب :

أولا - تمثيل المصالح : فالذين لهم الحق فى الانتخاب ، أو التمثيل ، ليسوا هم مجموع الشعب . ولكن الذين لهم مصلحة واحدة مشتركة فى التحول الاشتراكى . الاشتراكية إذن هى المصلحة القاعدة للديموقراطية .

ثانيا - تمثيل الفئات : ومظهره ضمان خمسين فى المائة من مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع المستويات ، بما فيها المجلس النيابى للعمال والفلاحين ، وهى قاعدة لم تكن مقررة فى توصيات اللجنة التحضيرية .

ثالثا - التمثيل النيابى : فى إطار الأسلوبين السابقين يجرى اختيار الممثلين طبقا للأسلوب النيابى ، أى بالاقتراع العام للمقيدين فى جداول الانتخاب ، وتتوافر فيهم شروط ممارسة حق الاقتراع ، ونحن نسميه تمثيلا نيابيا ، لأن الذى يمارس السلطة ليس قوى التحالف مباشرة بل النواب المنتخبون .. على أساس القاعدة النيابية « الثقة الشخصية » .

هذا الأسلوب المختلط فى التمثيل لا يسمح لأى نائب منتخب ، ولا لكل النواب المنتخبين ، بالقول بأنه أو أنهم يمثلون الأمة أو يمثلون الشعب . فكل منهم قد أصبح ممثلا إما لمصلحة أو فئة أو لمن انتخبوه .. فهل معنى هذا أن الشعب ككل ليس له من يمثله ؟ .. لا .. لقد أقام الميثاق هيئة

خاصة ، دائمة ، قال بصريح العبارة إنها هى « ممثلة الشعب » .. ذلك هو الاتحاد الاشتراكى العربى .

٦٣ - القوة الملزمة للميثاق :

يذهب بعض شراح القانون العام إلى أن للميثاق قوة قانونية ملزمة . ويقولون : إن تقرير الميثاق قد أكد هذا عندما نص على أن « أصبح من الضرورى أن يرسم الشعب إطار حياته ، وأن يحدد معالم المجتمع الجديد الذى يريده لنفسه ، وأن يوضح المبادىء والقيم التى تقوم عليها حياة هذا المجتمع ، وأن يصوغ ذلك كله فى ميثاق يصدره بإرادته ويعمل بمقتضاه » . وأن الميثاق بوصفه صادرا عن ارادة الشعب ممثلا فى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية يستمد قوته الألزامية من هذه الإرادة الشعبية، ومن ثم يلزم جميع المواطنين من حكام ومحكومين على السواء . ويستتبع ذلك وجوب أن تصدر كافة التشريعات ، سواء اتخذت صورة الدستور أو القانون ، على مقتضى المبادىء التى تضمنها الميثاق وفى نطاقها[١١]. ويذهب رأى آخر إلى التفرقة بين ما تضمنه الميثاق من أحكام سياسية وأحكام قانونية . وقد كان هذا رأى الدكتور محمود حافظ فى كلمته فى لجنة إعداد الدستور الدائم[١٢] حيث قال : « الميثاق وثيقة سياسية كبرى ، ومن الملاحظ أن بعض فقراته يغلب عليها الطابع السياسى والفلسفى والعقائدى والبعض الآخر يتسم بالطابع القانونى ، إذ يتضمن إنشاء حقوق أو ترتيب التزامات قانونية بالمعنى الصحيح . وفى اعتقادى أن الميثاق بكل ما تضمنه واحتواه له قيمة عليا بالنسبة للنصوص الدستورية الجديدة التى سوف توضع ، وقد تكون قيمة سياسية ، وقد تكون قيمة قانونية . وهو لذلك يلزم واضعى الدستور الدائم فى الحالتين : إما إلزاما سياسيا وإما إلزاما قانونيا ، وذلك تبعا للمبدأ أو القاعدة محل البحث » .

ونحن نرى أن للميثاق قوة ملزمة سياسيا لاشك فيها ، ولكننا لا نعتقد أن له بذاته قوة ملزمة قانونية . ذلك لأن الآراء التى تستند إليه قوة إلزام قانونى تستند إلى حجتين : الأولى أنه تعبير عن الإرادة الشعبية ، وهذه حجة تصادر على مطلوبها . فحتى لو اعتبرنا أن المؤتمر الوطنى للقوى

الشعبيـة ، وهو مؤتمر منتخب ، يعبر مباشرة عن الإرادة الشعبيـة وهو غير صحيـح لأن الإرادة لا تنتقـل ، فـإن المرجـع فى قـوة الالـزام القـانـونى إلى ما أصدره المؤتمر نفسه . وهنا تأتى الحجة الثانية التى تستند إلى ما جاء فى تقرير الميثاق الذى وضعته لجنـة المائـة . ولكن الملاحـظ أن المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية قد استمع إلى ذلك التقرير ثم أعلى الميثاق وحده ، ولم ترده أية إشارة فى إعلان الميثاق إلى التقرير ، بل كان الاعلان منصبا على الميثاق ذاته . كما أنه لم يرد فى تقرير الميثاق أيه إشارة إلى اعتباره مكملا للميثـاق ، بل أن كل ما ورد فى هذا الشأن قد تضمنه خطاب مقرر لجنـة الميثـاق المؤرخ ٣٠ يونيو ١٩٦٢ الموجـه إلى أمين عـام المؤتمر ، فقـد جـاء بـه أنـه « إذا وافـق المؤتمر على التقرير وأعلن الميثاق ، فإنهما إذ يصـدران عن إرادة الشعب ممثلا فى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ، يعدان تعبيرا عن إرادة واحـدة مما يرتب لما تضمناه من مبادىء وأسس آثار واحدة »[٦١] . وهو خطـاب خـارج التقرير وخارج الميثاق كليهما فلا حجية له . فإذا رجعنا إلى إعلان الميثـاق نجد أنـه يقول : « نقر هذا الميثـاق ونعلنـه إطـارا لحيـاتنـا وطريقـا لثورتنـا ودليلا لعملنـا من أجـل المستقبـل » . وهى أوصـاف قـد تفيـد الالتزام السيـاسى ، ولكنها لا تفيد الالتزام القانونى . يضاف إلى هذا ما جاء فى البيان الصادر فى ٤ نوفمبر ١٩٦١ ، والـذى دعيت على أثره اللجنـة التحضيريـة للمؤتمر الـوطنى للقوى الشعبية ، فقد حدد البيـان مهـات المؤتمر ومنهـا : « أن العمل الوطنى الثورى يجب أن يرتبـط بميثاق محدد يتضمن حصيلة التجـارب الثوريـة التى عاشها شعبنا ، ويكون منهاجا وإطارا شاملا للعمل الثورى الوطنى » .

وقد صدر الميثاق لتحقيق هذه الغاية ، فهو ملزم سياسيـا كمنهج وإطـار للعمـل الثـورى الـوطنى ، ولكنـه ليس دستـورا ولا قـانـونـا واجب النفـاذ فورا . يضاف إلى هذا أن الميثاق قد صدر فى ظل الاعلان الدستورى الصـادر فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ متضمنا استمرار العمل بالـدستـور المؤقت الـذى صـدر فى ٥ مارس ١٩٥٨ (دستور الوحدة بين مصر وسوريـا) . وقـد استمر هـذا الاعلان الـدستورى سـاريـا إلى أن صـدر دستـور ١٩٦٤ ، ولـو كان الميثـاق قـوة إلـزام دستوريـة أو قـانونيـة لكان قـد ترتب عليـه ـ منـذ إصداره ـ إلغـاء الاعلان الدستورى المذكور وإعادة تنظيم سلطات الدولة على مقتضى الميثاق ، وهذا

لم يحدث . يضاف أيضا أن الميثاق يدعو فى نصوصه إلى أن يتضمن الدستور أحكاما ملزمة لبعض الأفكار التى جاء بها مثل قوله : « إن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى » فهو يقرر قواعد ملزمة سياسيا ولكنه يعلق نفاذها الدستورى على وضع دستور يتضمنها ، وهذا يعنى أنها قبل أن تكون نصوصا دستورية أو قانونية لم تكن ملزمة دستوريا وقانونيا . وأخيرا فإن المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية كان قد فوض الرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى تشكيل لجنة تنفيذية عليا مؤقتة تقوم باتخاذ القرارات اللازمة لتشكيل تنظيمات الاتحاد الاشتراكى ، فشكلها وأصدرت القرار رقم ١ لسنة ١٩٦٢ متضمنا أول قانون للاتحاد الاشتراكى . وينص هذا القانون فى مادتيه الأولى والثالثة على أن عضويته « مفتوحة » لكل مواطن من قوى الشعب العاملة يطلبها ، وهو ما يعنى أنها اختيارية[٦٥] . ولو كان للميثاق قوة إلزام قانونى لكانت عضوية الاتحاد الاشتراكى إجبارية . أكثر من هذا أن القانون ذاته ينص فى مادته الأولى على أن أحد شروط انتماء أى مواطن إليه : « أن يؤمن بالميثاق ويتعهد بالعمل فى منظمات الاتحاد الاشتراكى العربى عاملا على تحقيق أهدافه » . ولو كان للميثاق قوة إلزام قانونى لما كان ثمة مبرر للتعهد بالعمل على تحقيقه .

لكل هذا نرى أنه ليس للميثاق قوة إلزام قانونية .

ولا ينال من هذا الرأى ما أشار إليه الدكتور جمال الدين العطيفى[٦٦] من أنه كثيرا ما كانت عضوية الاتحاد الاشتراكى ، التى هى أصلا اختيارية ، إجبارية إذا أراد المواطن القيام بنشاط معين . وضرب لنا مثلا لهذا قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٦٤ الذى اشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ، مضت على عضويته مدة سنة على الأقل (المادة ٥) وما تشترطه بعض قوانين النقابات المهنية من عضوية عاملة فى الاتحاد الاشتراكى للترشيح لمجلس إدارة النقابة ، وما جاء فى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٦ من اشتراط العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى لمجرد حضور الجمعية العمومية

لنقابة المهن الزراعية ، وقرار وزير العدل رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٤ الذى صدر تنفيذا لقانون العمل ، وهو يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجالس إدارة التشكيلات النقابية أن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى ، وما يشترطه القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ فى شأن العمد والمشايخ فيمن يعين عمدة أو شيخا من أن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى . والقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٤ الذى يشترط عضوية الاتحاد الاشتراكى فيمن يعين عضوا بمجلس إدارة الجمعية التعاونية[١٧].

إن كل هذا يؤيد ما ذهبنا إليه ولا ينفيه ، فلو كان للميثاق قوة إلزام قانونى أو كانت عضوية الاتحاد الاشتراكى لازمة قانونا لما احتاج الأمر إلى منحها قوة الإلزام بقوانين لاحقة فى مجالات محددة . وإنما يأتى هذا الإلزام القانونى نتيجة لالتزام قيادات الدولة سياسيا بالميثاق . وكما يحدث فى كل النظم عندما يتولى الحكم من يلتزمون بعقيدة أو فلسفة أو نظرية فإن أول ما يفعلونه محاولة تحويل عقائدهم وفلسفاتهم ونظرياتهم إلى قوانين ملزمة . وهذا ما فعله ويفعله مثلا حزب العمال البريطانى كلما تولى الحكم ، ولكن هذا لا يعنى أن مبادىء حزب العمال بذاتها لها قوة ملزمة قانونا . والخلاصة أن الميثاق لم يفرض على أحد ، ولا فرضت على أحد عضوية الاتحاد الاشتراكى بما تضمنته من « إقرار بالإيمان بالميثاق والتعهد بتنفيذه وكل من الايمان والعهد تتوقف قوته الملزمة على ضمير صاحبه ومدى صدقه مع نفسه قبل أن يصدق مع غيره ، وليست هذه مسألة قانونية . أما الذين آمنوا به وصدقوا مع أنفسهم - وكانوا حاكمين - فقد حولوه فى بعض المجالات إلى قوانين هى التى أعطته قوة الالزام وعلى رأس هذه القوانين دستور ١٩٦٤ .

٦٤ - شروط التمثيل :

ذكرنا من قبل أنه على أثر انتباه اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ، صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ ولم يأخذ بكل أسباب العزل التى أوصت بها اللجنة ، وكان أغرب ما فى ذلك أنه عزل الذين أضيروا بقوانين الاصلاح الزراعى ولم يعزل الذين أضيروا بقوانين التحول

الاشتراكى . ووجه الغرابة فيه أنه لا يتفق مع كل المقدمات التى ذكرناها والتى حركتها - ابتداء - تلك القوانين . ولكن يبدو أن المنطق كان أكثر غلبة من الدفعة السياسية ، فقد كان منطقيا أن ينتظر حتى يصدر الميثاق لتعاد صياغة القوانين على هديه .. ونستنتج من هذا أن كل الذين عزلوا فيما بعد إصدار الميثاق كان لهم حق الانتخاب والحضور والمناقشة فى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية الذى أصدر الميثاق . ولكن ما أن أصبح الميثاق هو الوثيقة الملزمة سياسيا لقيادة الدولة ، حتى بدأت إعادة صياغة القوانين .

(أ) فبالنسبة لاجراءات انتخاب وترشيح أعضاء مجلس الأمة صدرت ابتداء من ١٦ نوفمبر ١٩٦٣ عدة قوانين آخرها قانون ٢٧ فبراير ١٩٦٤ المعدل للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وأصبحت شروط الترشيح لعضوية مجلس الأمة ، بالاضافة إلى الشروط التقليدية (الجنسية - والقيد فى جداول الانتخاب - وسن الثلاثين - وإجادة القراءة والكتابة) هى :

١ - أن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ، مضت على عضويته هذه مدة سنة كاملة على الأقل .

٢ - ألا تكون أملاكه وأمواله قد فرضت عليها الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ أو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .

٣ - ألا يكون ممن حددت ملكيتهم الزراعية وفقا لأحكام قوانين الاصلاح الزراعى .

٤ - ألا يكون ممن طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية فيما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه .

٥ - أن يجرى انتخاب عامل أو فلاح على الأقل من بين اثنين ينتخبان فى كل دائرة انتخابية .

هذه الشروط جميعا تقررت قبل إصدار دستور ١٩٦٤ ، وعلى أساسها أجريت الانتخابات لمجلس الأمة الجديد فى مارس عام ١٩٦٤ .

(ب) أما بالنسبة للدستور فإنه صدر يوم ٢٣ مارس ١٩٦٤ بمقتضى إعلان

من رئيس الجمهورية ، وصف بأنه مؤقت ، يعمل به ابتداء من يوم ٢٥ مارس ١٩٦٤ إلى أن ينتهى مجلس الأمة الجديد من وضع مشروع دستور دائم يطرح على الاستفتاء الشعبى ، ولا يكون نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء . وهكذا نرى أن دستور ١٩٦٤ وإن كان لم يصدر نتيجة استفتاء شعبى ، ولم يأخذ بالاستفتاء الشعبى فى تعديل أحكامه (المادة ٦٥) إلا أن إعلان الاصدار نص على أن يبقى ساريا إلى أن يصدر دستور جديد عن طريق الاستفتاء الشعبى ، فاحتفظ بالتقليد الدستورى الذى تقرر فى دستور ١٩٥٦ .

٦٥ ـ دستور ١٩٦٤ :

أولى عيوب دستور ١٩٦٤ اضطراب صياغته اضطرابا شديدا وتناقضها ، مما جعل مهمة شرحه عسيرة حقا . وقد أدى ذلك الاضطراب فعلا إلى خلافات فقهية كثيرة فى تفسير أحكامه ومحاولة التوفيق فيما بينها . ويرجع هذا فى رأينا إلى سببين أساسيين : الأول أن دستور ١٩٦٤ أراد أن يقنن المبادىء الفكرية والسياسية التى جاءت فى الميثاق ، وهذه مهمة تتطلب معرفة عميقة بالفلسفة وبالقانون معا . ويبدو أن هذين الشرطين لم يجتمعا على قدر متساو فى الذين صاغوه . وأدى هذا إلى السبب الثانى ، وهو « ترقيع » دستور ١٩٥٦ بأحكام تحاول تقنين الميثاق ، فى حين أن فلسفة الميثاق تختلف بل تناقض فى بعض النواحى الفلسفية التى قام عليها دستور ١٩٥٦ . ونضرب لذلك مثلين :

أولا : عرفنا من قبل أن دستور ١٩٥٦ قائم على نظرية سيادة الأمة فهو دستور نيابى فى جوهره ، وأنه فى أحكامه كان متسقا مع نظريته الأساسية . بعكس هذا تماما يقوم الميثاق على أساس نظرية السيادة الشعبية ، وهما نظريتان مختلفتان مضمونا وأحكاما جمعها دستور ١٩٦٤ وخلط بينها ، فنراه يستبدل بالمادة ٢ من دستور ١٩٥٦ التى كانت تنص على أن « السيادة للأمة وتكون ممارستها على الوجه المبين فى هذا الدستور » ، المادة ٢ منه التى تنص على أن « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور » . وعندما يصل إلى الفصل الثانى من الباب الرابع الخاص

بتنظيم السلطة التشريعية (المواد ٤٧ - ٩٩) يكاد ينسخها بنصها من المواد المقابلة لها في الفصل الثاني من الباب الرابع من دستور ١٩٥٦ (المواد ٦٥ - ١١٨) . وهذه المواد كلها تتحدث عن الأمة ومجلس الأمة ، ثم نقل المادة ١٧٨ من دستور ١٩٥٦ التي تنص على أن « تصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة » فلا يتغير فيها إلا رقمها إذ تصبح ١٥٥ . وأدى هذا إلى أنه بينما يقول بعض الفقهاء أن دستور ١٩٦٤ إذ نص على أن السيادة للشعب قد غاير دستور ١٩٥٦ الذي كان يقرر أن السيادة للأمة، ولعل هذه المغايرة مقصودة وأنها تهدف إلى تأكيد مبدأ سيادة الشعب الذي تأخذ به غالبية النظم المعاصرة[٦٨]، ينبه الدكتور محمد كامل ليلة إلى هذا الاختلاف المضطرب وما يترتب عليه من آثار ، ويستند إليه في الذهاب إلى أننا في ظل دستور ١٩٦٤ كنا ما نزال نأخذ بمبدأ سيادة الأمة .

قال الدكتور محمد كامل ليلة في كلمته التي ألقاها في اللجنة التحضيرية للدستور الدائم : « نظرية سيادة الأمة يترتب عليها أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ، في حين أنه في نظرية السيادة الشعبية يمثل دائرته الانتخابية . والدستور هنا يأخذ بنظرية سيادة الشعب ، ويترتب عليها كنتيجة نظرية سيادة الأمة . بمعنى أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ولا يقتصر تمثيله على دائرته الانتخابية .. ويمكننا أن نشير إلى أن الدستور وقد أخذ بفكرة السيادة الشعبية ، فإنه عندما تكلم عن السلطة التشريعية في الفصل الثاني من الباب الرابع نص في المادة ٤٧ على أن « مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية » ، ولم يقل المجلس الشعبي أو مجلس الشعب .. كذلك نصت المادة ١٥٥ في الفصل الرابع من الباب الرابع تحت عنوان « السلطة القضائية » على ما يأتي : تصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة ، ولم يقل باسم الشعب . كل هذا يدل على أن المشرع الدستوري لا يفرق بين هذين الاصطلاحين من حيث النتائج ، وأنه يستخدمها كمترادفين ولا ضرر ينتج عن ذلك من الناحية العملية . وألاحظ أن الدستور إذ نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أن الشعب المصري جزء من الأمة العربية ، جاء في المادة الثانية ورأى أن المنطق يقتضي بأن تكون السيادة في هذا المجال للشعب ، لأننا لو قلنا السيادة للأمة قد ينصرف الذهن إلى الأمة العربية بأسرها ، في أننا نتحدث عن جزء من هذه الأمة يتمثل في الشعب المصري »[٦٩].

والواقع أن الاعتذار بالضرورة اللغوية غير مقبول من مشرع دستوري

لديه كل إمكانيات الايضاح إن لم يكن بالكلمة فبالجملة . أما القول بأن المشرع الدستورى لا يفرق بين اصطلاحى « سيادة الأمة » و « سيادة الشعب » فهو مصدر المشكلة التى تركها المشرع للفقهاء والشراح والقضاة أيضا ، إذ أن هؤلاء لا يستطيعون مجاراته فى الخلط بين الاصطلاحين . أما القول بأنه لا ضرر ينتج عن ذلك من الناحية العملية فيتوقف على ما نعنيه بالضرر . إن مجرد اضطراب صياغة القانون اضطرابا يسمح باختلاف آراء الشراح إلى حد التناقض هو فى ذاته ضرر يصيب ما يجب أن تكون عليه الحدود من وضوح . يكفى أن هذا الاضطراب ، قد أدى إلى أن فقيهنا العربى قد أخذ موقفا لم يشاركه فيه الكثير من زملائه حين قال : « لما كانت الأمة مصدر السلطات ، وهى التى تسند هذه الخصائص المختلفة المستقلة ، وما دمنا نأخذ بهذا المبدأ فمعنى ذلك أننا نأخذ بالديموقراطية فى صورتها النيابية »[٧٠]. ويبقى أن رأيه أولا ، وما رتبه عليه ثانيا ، غير قابل للرد بسهولة ما لم تحل مشكلة اضطراب الصياغة فى دستور ١٩٦٤ .

ثانيا : كان دستور ١٩٥٦ ينص فى المادة ٦٧ على : « يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام . ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ، ويقرر بطريقة الانتخاب وأحكامه » . فإذا بالمادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤ تبقى هذا النص كما هو ، ثم تضيف إليه فقرتين . الأولى . « ولرئيس الجمهورية أن يعين عددا من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة أعضاء » . والثانية : « ويشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة على الأقل من العمال والفلاحين » . ويكاد يكون مستحيلا إرجاع هذه الفقرات الثلاث معا إلى مبدأ دستورى واحد . فالفقرة الأولى قائمة على أساس سيادة الأمة والانتخاب ، فهى نيابية خالصة . والفقرة الثانية قائمة على أساس التعيين ، فهى برلمانية غير نيابية من مخلفات المراحل الأولى لنظام التمثيل .. ويزيد فى غربتها وغرابتها الدستورية أنها لا تحدد عدد الذين يعينون . فلرئيس الجمهورية أن يعين من واحد إلى عشرة . ولما كان هذا يؤثر تأثيرا حاسما فى تحديد أغلبية الأعضاء وأغلبية الحاضرين وأغلبية الموافقين أو المعارضين ، فإن مصير كل هذا قد أصبح متوقفا - فى النهاية - على العدد الذى يختاره رئيس الجمهورية ، بعد أن تتم الانتخابات . ثم تأتى الفقرة الثالثة فتضيف ضغثا على أبالة ، لا لأنها تضمن خمسين فى المائة من الأعضاء للفلاحين والعمال ، ولكن لأنها تتركهم مجرد عدد . وبعد أن كان اختيارهم على أساس مصالح اقتصادية واجتماعية خاصة ، أو المفروض أنها خاصة ، بالفلاحين والعمال .. نراهم فى مجلس الأمة يفقدون صفتهم هذه ، أو يشاركهم فيها

غيرهم ، ويصبح مثلهم مثل باقى أعضاء المجلس فى الموقف التشريعى من مصالح العمال والفلاحين ، فلهم أن يؤيدوها ولهم أن يغدروا بها ، لأنهم قد تحولوا إلى مجرد أعضاء فى مجلس نيابى ، أى أن صفة الفلاح أو العامل التى قام عليها الانتخاب كله تزول بمجرد اتمام عملية الانتخاب ، ولا يكون لها أثر فى داخل مجلس الأمة . وهو اضطراب دستورى لاشك فيه .

هذا كله قبل أن نتعرض للمادة الثالثة التى أثارت أكبر قدر من الجدل الفقهى ، أدت ببعض الشراح إلى مجرد الاشارة إليها أو تجاهل وجودها[٧١] . وهى المادة الخاصة بالاتحاد الاشتراكى .

٦٦ ـ الاتحاد الاشتراكى العربى :

نصت المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ على : « أن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ، وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ، ليكون السلطة للشعب ، والدافعة لإمكانيات الثورة ، والحارسة على قيم الديموقراطية السليمة » .

وقد أثارت هذه المادة جدلا شديدا فى اللجنة التحضيرية للدستور الدائم التى تشكلت يوم ٣٠ مايو ١٩٦٦ لتكون مهمتها « دراسة الدستور المؤقت لاستظهار مواطن النقص أو القصور فيه ومراجعة الميثاق لاستخلاص المبادىء التى لم يتم تضمينها فى الدستور المؤقت » . وقد اشترك فيها نخبة من فقهاء القانون الدستورى . وقد نعوا عليها جميعا أنها قد سكتت عن بيان علاقة الاتحاد الاشتراكى بسلطات الدولة ، ولم تحدد اختصاصات دستورية للاتحاد الاشتراكى . وبذلك أصبح على شراح القانون أن يكملوا هذا النقص فاختلفوا فيه . وفيما يلى نستخلص من آرائهم[٧٢] أن الاتحاد الاشتراكى العربى :

أولا ـ سلطة عليا :

« الاتحاد الاشتراكى ليس مجرد سلطة دستورية له علاقة بالحكومة ولكنه أكبر من هذا »[٧٣] « إننى أول من قالوا بأن الاتحاد الاشتراكى العربى هو أعلى سلطة فى الدولة »[٧٤] « إن الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة سيادة عليا »[٧٥] « إنه السلطة الأم . السلطة العليا »[٧٦] « انه سلطة شعبية عليا »[٧٧] « أما فيما يتعلق بالاتحاد الاشتراكى العربى فإنى أتفق مع الزملاء الذين سبقونى فى هذا المجال من أن الاتحاد الاشتراكى سلطة عليا »[٧٨] « الواقع أن الاتحاد الاشتراكى سلطة عليا »[٧٩] . وعبر الدكتور مصطفى أبو زيد عن رأيه بالصيغة الآتية وهو بصدد بحث من الذى يضع قانون الاتحاد الاشتراكى : « إذا

قلنا أن مجلس الأمة هو الذى ينظم الاتحاد الاشتراكى ، فهذا يعنى إن مجلس الأمة أصبح أعلى من الاتحاد الاشتراكى ، وهذا ما لا يجوز ولا يمكن القول به . وإذا قلنا إن الحكومة تنظمه بقرار جمهورى أو بقرار وزارى فهذا يعنى أن الحكومة أعلى منه . وهذا أيضا لا يجوز »[٨٠] .

هذا هو الرأى السائد ، وخالفه الدكتور جمال الدين العطيفى فى دراسته القيمة « الاتحاد الاشتراكى قوة سياسية أم سلطة دولة »[٨١] فقال : « إن الاتحاد الاشتراكى تحالف جماهيرى واسع لقوى الشعب العاملة . فهو تنظيم للمجتمع لا تنظيم للدولة .. وهذا المفهوم للاتحاد الاشتراكى هو الذى يبرر وحدة قيام مجالس شعبية منتخبة إلى جانب تنظيماته ، وهذه المجالس الشعبية هى التى تمثل سلطة الدولة ، فالمجلس الشعبى فى القرية مثلا يعد أدنى وحدة فى سلطة الدولة ، بينما تعد وحدة الاتحاد الاشتراكى فى القرية أدنى وحدة فى سلطة المجتمع . والمجلس الشعبى المنتخب يعد أعلى سلطة فى الدولة ، والمؤتمر القومى العام يعد أعلى سلطة فى المجتمع » .

ثانيا ـ اختصاصاته :

كان الاتجاه السائد بين فقهاء القانون العام الذين اشتركوا فى اللجنة التحضيرية للدستور الدائم ، أن المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ لم تقرر اختصاصات محددة للاتحاد الاشتراكى العربى ، فكانت آرائهم فى حقيقتها اقتراحات يرون تضمينها الدستور الجديد . فذهب رأى إلى أن تقتصر مهمة الاتحاد الاشتراكى على القيادة والرقابة والتوجيه وحراسة الثورة حتى لا تنحرف ، وألا يتدخل فى أعمال السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية[٨٢] . وقد نبه الدكتور محمود حافظ إلى علاقة اختصاصات الاتحاد الاشتراكى بالديموقراطية فقال : « إن الاتحاد الاشتراكى ينبغى أن يقتصر دوره على هذه الوظيفة السياسية الكبرى الخطيرة والضرورية فى نفس الوقت لضمان حماية الثورة واستمرارها مع حماية الشرعية ، وأنه لا ينبغى أن يتولى وظائف الحكم كالتشريع أو التنفيذ إلا إذا أخذنا بنظام الديموقراطية شبه المباشرة أو ببعض مظاهرها فى الدستور الجديد . فحينئذ يكون الاتحاد الاشتراكى هو المختص أو يمكن أن يتقرر اختصاصه بمباشرة هذه المظاهر ، كالاقتراح الشعبى أو الاعتراض الشعبى أو الحل الشعبى أو اسقاط عضوية النائب أو الاستفتاء على القوانين .. أما إذا أخذنا بالنظام النيابى البحت فلا ينبغى للاتحاد الاشتراكى أن يباشر أى اختصاصات من الاختصاصات الدستورية أو القانونية التى يجب أن يعطيها إلى السلطات التقليدية التى ينشئها وينظمها الدستور . ولو أنه انقلب إلى سلطة حاكمة لفقد بذلك سبب وجوده ، وحكمة

قيامه ، باعتباره العين الساهرة للشعب ، والحصن الحصين لحقوقه ، والدرع الواق لمكاسبه الثورية ، والأمين على الشرعية »[٨٣].

وقد انفرد الدكتور طعيمة الجرف برأى بدأ بتكييف خاص للاتحاد الاشتراكى العربى ، وانتهى إلى اختصاصات تتفق مع هذا التكييف . قال : « إن تحالف قوى الشعب العاملة يساوى الشعب سياسيا فى الجمهورية العربية المتحدة . ولكن تحالف قوى الشعب العاملة هذا لم ينظر إليه الميثاق ، ولا يصح أن ينظر إليه الدستور إلا فى إطار تنظيمه العضوى الذى يحمل إرادته ويتحرك باسمه داخل هذا التنظيم . وهذا التنظيم العضوى للشعب هو الاتحاد الاشتراكى العربى .. لقد عبر الميثاق تعبيرا يجب أن نتمثله حين نضع الدستور ، ذلك حين قرر أن الاتحاد الاشتراكى العربى هو السلطة الممثلة للشعب . إذن فى المجال الدستورى لا أستطيع حين أتكلم عن سيادة الشعب أن أعزل هذه السيادة عن الكيان العضوى الممثل لسلطة الشعب .. فإذا قلنا إن الاتحاد الاشتراكى العربى ، وهو التنظيم العضوى الممثل للشعب ، هو الذى يمارس سيادة الشعب إذن هو سلطة سيادة وليس سلطة حكم . وإذا كان الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة سيادة وليس سلطة حكم فإنه نتيجة لذلك لا يصح أن يتضمن الدستور شيئا عن الاتحاد الاشتراكى وإلا لكانت اختصاصات الاتحاد الاشتراكى العربى مستمدة من الدستور ، علما بأن صاحب سيادة يسبق الدستور .. ومن يضع الدستور لا يلتزم بالدستور .. ولكن لابد أن نترجم هذه الأفكار فى بعض المبادىء الدستورية التى تقرر الوضع الحقيقى للاتحاد الاشتراكى العربى ، باعتباره يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة يتولى جملة اختصاصات سيادة عليا ، منها التخطيط السياسى العام للدولة ، منها - وهذا اقتراح جديد - أنه يملك الترشيح لرئاسة الجمهورية على أساس أن الترشيح لرئاسة الجمهورية عمل من أعمال السيادة .. يستطيع فى تقديرى أن يتولى - وقد آن الأوان لكى نواجه هذه الحقيقة بوضوح - الترشيح لعضوية مجلس الأمة »[٨٤].

ومع أن كل الذين تحدثوا بعد الدكتور طعيمة الجرف قد ردوا رأيه فى العلاقة بين الاتحاد الاشتراكى العربى والدستور ، إلا أن الدكتور جمال الدين العطيفى ينقل لنا من تقرير اللجنة (بالآلة الكاتبة وغير منشور)[٨٥] خلاصة رأيها ، وهى خلاصة تتفق مع رأى الدكتور طعيمة الجرف . يقول التقرير :

« وفضلا عن ذلك فإن الديموقراطية ذاتها لا يمكن تصور وجودها دون تنظيم سياسى للشعب ذاته ، تنظيما يعتبر الوسيلة لأعمال إرادة الشعب بصورة واضحة ، يشعر فيها كل فرد منه بالمشاركة السياسية فى تقرير مصيره ، كما أنه مما لا شك فيه أن مبلغ نجاح الشعب فى تحقيق إرادته فى إدارة شئونه العامة إنما يتوقف على درجة

التربية السياسية للشعب . فكلما كانت تلك التربية متقدمة كان النجاح على أوسع مدى .. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى وجود الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون التنظيم الشعبي الدافع لإمكانيات الثورة والحارس على قيم الديموقراطية السليمة ، يستمد وجوده من الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل .

« وتود اللجنة التحضيرية أن تشير إلى أنه من الأصول الدستورية المتعارف عليها أن هناك سلطات تستمد وجودها من سيادة الشعب ذاتها ، وسلطات منشأة تستمد وجودها من نصوص الدستور ، فهو الذى ينشئها وينظمها . وإذا كانت الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل من فلاحين وعمال وجنود ومثقفين ورأسمالية وطنية هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ، فلا محل لأن يتضمن الدستور نصوصا خاصة بتشكيل الاتحاد الاشتراكى العربى أو تنظيمه أو اختصاصاته حيث إن جميع تلك الأحكام تستمد من قوى الشعب العامل ذاتها ، وما النص الدستورى فى شأنه إلا مقرر لهذا الوجود الذى يستمد كيانه من سيادة الشعب ذاتها ، باعتباره القاعدة السياسية له ، ومنظمة شعبية لتبادل الرأى فى الفكر الديموقراطى والاشتراكى ، ولنشر التوعية ليرتفع الشعب إلى مستوى المسئولية السياسية ، وليكون جبهة من ممثلى الشعب العامل تتحدد فى قدر مشترك هو النضال من أجل مستقبل أفضل . ولابد لنا ـ كما جاء فى الميثاق ـ أن نذكر دائما أن القواعد الشعبية مفعمة بالثورة الطبيعية ، وأن ثورية القواعد وإلحاحها الدائم من أجل التقدم سوف يكون قوة دافعة لثورية القيادة » .

لسنا فى حاجة إلى القول أن تقرير اللجنة قد تجنب المشكلات الدستورية التى تثيرها المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ ويثيرها الاتحاد الاشتراكى العربى ، واكتفى باخفائها تحت ستار من الكلمات الانشائية غير القابلة إلى ترجمة قانونية . ولعل تقرير اللجنة قد تبنى رأى الدكتور طعيمة الجرف فى أن الاتحاد الاشتراكى باعتباره الجهاز العضوى للسيادة فهو سابق على الدستور ، وفوقه ، لمجرد أن تلك النظرية تسمح بترك المشكلة الدستورية بدون حل . وهى تسمح بذلك فعلا فأصلها الفقهى أصل نيابى . الأمة صاحبة السيادة . والدولة هى التشخيص القانونى للأمة . ولما كانت « الأمة ـ الدولة » شخصا اعتباريا له السيادة وغير قادر عن التعبير عنها ، فيلزمه عضو « كاللسان » يعبر عنه هو ممثلوه فى وضع الدستور أو وضع القانون ، فتبقى السيادة للأمة ولكنها غير مستمدة من الدستور وغير متوقفة عليه لأنها سابقة عليه . وصاحب السيادة هو الذى يضع الدستور ولا يتقيد به . إنها نظرية الفقيه الليبرالى المدافع الأول عن النظام النيابى ضد النظام الديموقراطى ، وعن سيادة الأمة ضد

سيادة الشعب ، ايسمان[٨٦] ، وينطبق هذا النقد على كل الآراء التى ارادات أن توفق بين أن يكون الاتحاد الاشتراكى العربى « سلطة » ثم يقتصر دوره على أن يكون « موجها ورقيبا وحارسا للثورة ...إلخ . » لأن هذه « الاختصاصات » إما أن تبقى كلمات بدون فاعلية أو أثر قانونى فهى ليست « سلطة » بأى معنى من معانى السلطة ، وإما أن تكون ذات أثر قانونى وهنا لابد أن نعرف كيف تكون ولمن توجه وما هى الآثار التى تترتب عليها وما هو الجزاء القانونى - أيضا - على مخالفتها .

إن العيب الأساسى فى المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ أنها لم تحدد الاختصاصات الدستورية للاتحاد الاشتراكى العربى . ولكن هذا العيب ذاته هو الذى يمكننا - فيما نعتقد - من حل مشكلة الوضع الدستورى للاتحاد الاشتراكى العربى ، وذلك بفصل النص الدستورى عن تطبيقاته التشريعية . فما دام النص الدستورى قد سكت عن كيفية تطبيقه فإن ما صدر من قوانين وقرارات تم على أساسها تشكيل الاتحاد الاشتراكى العربى وتحديد اختصاصاته لا تعبر إلا عن اجتهاد فى فهم النص الدستورى ، وقد يكون ذلك الاجتهاد متفقا مع النص الدستورى وقد لا يكون متفقا . إذا استطعنا أن نتحرر من آثار التطبيق ، وهو ما ينبغى لأية دراسة موضوعية لنص دستورى . يبقى أن نفسر النص على ضوء قصد المشرع كما هو ثابت فى الأعمال التحضيرية . والمشرع هنا هو الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والأعمال التحضيرية هى الميثاق ذاته . ثم بالمقارنة بالسوابق الدستورية إن لم يكن عندنا فعند الدول التى تأخذ بالاتجاهات القريبة مما جاء فى الميثاق .

٦٧ - المواد ١ و ٢ و ٣ :

إن المدخل الصحيح لفهم المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ ، فى رأينا ، يبدأ من المادة الأولى من الدستور ذاته ، التى تقول : « الجمهورية العربية المتحدة ، دولة ديموقراطية اشتراكية ، تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، والشعب المصرى جزء من الأمة العربية » .

إن هذه المادة تحدد الاطار الذى يمكن أن يدور فيه الاجتهاد الفقهى فى فهم وشرح وتفسير نصوص دستور ١٩٦٤ . إنه دستور « الديموقراطية الاشتراكية » الأول فى مصر ، حيث مناط التمثيل هى المصالح الاجتماعية والاقتصادية المعبر عنها باسم الاشتراكية . على أساسها وبقدر ما يكفل لها التحقيق تأتى أساليب ونظم الحكم . فتحالف قوى الشعب العاملة ، هو تحالف مصالح متفقة وليس تحالف أفراد . والفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية هم المواطنون منظورا إليهم

من خلال علاقة مصالحهم بالتحول الاشتراكى . ليس كل من يزرع الأرض فلاحا وليس كل من يعمل عاملا وليس كل من يقاتل جنديا ، وليس كل متعلم مثقفا . وليس كل مثقف من قوى الشعب العاملة إنما يكون كذلك بقدر ما تكون ثقافته فى خدمة مصالحها . واستعمال الدستور لتعبير « الرأسمالية الوطنية » بدلا من « الرأسماليين الوطنيين » يدل دلالة قاطعة على أن المقصود هى المصالح الاجتماعية والاقتصادية أولا ، ثم على أساس العلاقة بها يتحدد موقف الدستور من كل مواطن . هذا الأساس الأول لدستور ١٩٦٤ يحول دون رد أحكامه أو قياسها على أسس ليبرالية أو برلمانية أو نيابية . فكرة « الارادة » وكيفية تمثيلها أو التعبير عنها فكرة غريبة على أسس دستورية ١٩٦٤ سواء كانت إرادة فرد أو إرادة شعب أو إرادة أمة . كل هذه المفردات المتداولة فى الفقه الليبرالى لا تفيد شيئا فى فهم وشرح وتفسير أحكام دستور ١٩٦٤ ، هذا مع إعادة تأكيد أن الصيغة المضطربة لدستور ١٩٦٤ لم تسمح بأن ينعكس هذا المبدأ والأساس فى كل نصوصه . فجاءت بعض النصوص مخالفة أو مناقضة فى صيغتها لهذا المبدأ الأساسى وتجاوز هذا الخلاف فى الصيغة لا يتأتى إلا بترجيح الصيغ العامة على الصيغ الخاصة ، وتطويع نصوص المسائل الفرعية لتتسق مع نصوص المبادىء العامة . فإذا كانت المبادىء العامة تنص - مثلا - على أن السيادة للشعب تحتم أن تفسر كلمة الأمة فى النصوص الفرعية على أنها تعنى الشعب ، وهكذا .

تأتى المادة الثانية فتقول : « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور » . ثم المادة الثالثة : « إن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ، وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لامكانيات الثورة والحارسة على قيم الديموقراطية السليمة » . لو لم يميز الدستور بين « الشعب » وبين « قوى الشعب العاملة » لكان مما يتفق مع مبدئه الأساسى اعتبار الشعب هو ذاته قوى الشعب العاملة ذات المصلحة المشتركة فى التحول الاشتراكى . ولكنه قد ميز بينهما تمييزا تؤكده المادة ٤٥ التى تقول : « الانتخاب حق للمصريين على الوجه المبين فى القانون ، ومساهمتهم فى الحياة العامة واجب وطنى عليهم » . فدستور ١٩٦٤ ، إذن يميز من بين المصريين (الذين يحملون الجنسية المصرية) بين الشعب وبين قوى الشعب العاملة . وهو مبدأ أساسى آخر يحول دون محاولة رد أحكامه أو شرحها أو تفسيرها على أساس مقولة الأمة التى هى شخص « اعتبارى » مفترض أو مقولة « الشعب » الذى هو كل المواطنين .

هذه المواد الثلاث تكون وحدة واحدة ليكمل بعضها ويفسر بعضها بعضا ، وهى

سابقة مباشرة على تنظيم الدولة الذى يبدأ بالمادة الرابعة . وبالتالى فإن أيا منها لا يمكن أن تفهم منفردة وهى معا تدخل بنا مجالات فقه دستورى جديد متميز فى أسسه وأحكامه عن الفقه الدستورى التقليدى (الليبرالى) ولو كان مطعما ببعض الاتجاهات الديموقراطية . إنه ليس فقه الديموقراطية السياسية سواء كانت نيابية أو مباشرة ، بل فقه الديموقراطية الاشتراكية . ونعترف بأن دستور ١٩٦٤ ليس نموذجه الأفضل للدراسة ولكنه يفتح الباب لدراسته . وهو يفتحها على وجه عربى ذى أصالة . إذ أن دستور ١٩٦٤ - كما سنرى - لم يتجه إلى الديموقراطية الاشتراكية اتجاها رافضا للنظام النيابى المسمى ديموقراطية تقليدية فحسب بل أنه عندما اتجه إلى الديموقراطية الاشتراكية حاول أن يتجنب فى المبادىء والنظم عيوبها التى أسفر عنها التطبيق فى الدول التى أخذت بالديموقراطية الاشتراكية . فدستور ١٩٦٤ فى رأينا - وبالرغم من اضطراب نصوصه - كان محاولة عربية أصيلة لابداع نظام ديموقراطى غير مطابق لأى نظام قبله ولكنه غير مقطوع الصلة بالنظم التى سبقته . على ضوء هذا نعود إلى المواد الثلاث الأولى من دستور ١٩٦٤ محاولين شرح أحكامها وتفسيرها معا وهو يسمح لنا بإعادة ترتيب فقراتها مبتدئين من القاعدة فنجد :

أولا - الشعب الاجتماعى :

« الشعب المصرى جزء من الأمة العربية » . « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور » . هاتان الفقرتان تقرران واقعا اجتماعيا وواقعا دستوريا . أما عن الواقع الاجتماعى فهو أن الشعب المصرى جزء من تكوين اجتماعى أكبر وهو الأمة العربية . ولا يفيد هذا من الناحية الدستورية إلا بأنه يضع حدا للممارسة ، ممارسة الدستور والتشريعات التى تصدر بناء عليه . هذا الحد هو ألا تتضمن أحكاما تتناقض مع كون الشعب المصرى جزءا من الأمة العربية . بمعنى أن الدستور ليس إقليميا انفصاليا أو معاديا أو مناقضا لأية محاولات دستورية توحد الجزء بالكل . وكل ما يصدر من تشريع مناقض لهذا يعتبر فى رأينا غير دستورى . أما تقرير الواقع الدستورى فهو أن السيادة للشعب . وهو تقرير منصب على الشعب جميعه وليس قواه العاملة فقط .

ثانيا - الشعب السياسى :

« الجمهورية العربية المتحدة ، دولة ... تقوم على تحالف قوى الشعب

العاملة » . فى هذا النص يحدد الدستور من الذى له الدولة بكل ما فيها من سلطات . أى دولة من هى الجمهورية العربية المتحدة ؟ . إذا أخذنا فى الاعتبار أن السيادة للشعب كله ، وأن الدولة تقوم على « تحالف قوى الشعب العاملة » فإن ما يملكه تحالف قوى الشعب العاملة هنا لا يمكن إلا أن يكون « ممارسة السيادة » أى السلطة . وهنا نواجه أول مشكلة دستورية : ما هى العلاقة بين الشعب السياسى (قوى الشعب العاملة) والشعب الاجتماعى (صاحب السيادة) . ومصدر المشكلة أن الشعب السياسى مجموعة متفرقة من الأفراد وكذلك الشعب الاجتماعى فثمة استحالة فى إيجاد أية علاقة دستورية أو قانونية بينهما لأنهم أفراد مختلطون . وليست قوى الشعب العاملة إلا أولئك العمال والفلاحين والجنود والمثقفين والرأسماليين الوطنيين الذين هم أفراد من ذات الشعب الاجتماعى . وهم أفراد غير ثابتين قد يتحول أى منهم إلى غير الفلاحة أو العمل أو القتال أو الثقافة فيصبح رأسماليا مستغلا مثلا وقد يلحق بهم من الرأسماليين المستغلين من يصبح وطنيا أو عاملا أو فلاحا . هذه المشكلة حلتها المادة الثالثة أو جاءت - فى رأينا - لحلها .

ثالثا - تمثيل الشعب :

لا بأس فى أن نعيد نص المادة الثالثة . أنها تقول « إن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ، وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لإمكانيات الثورة والحارسة على القيم الديموقراطية السليمة » .

هذه المادة تتضمن ثلاثة أحكام :

١ - « الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية » ، هذا حكم وصفى تقريرى لا يتضمن أية قاعدة دستورية . فمؤداه أن الوحدة الوطنية تتكون من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية لا أكثر . مع مراعاة الدلالة « المصلحية » لهذه الأوصاف .

٢ - « هى التى تقيم الاتحـــاد الاشتراكى العربى » ، وهـذا الحكم يتضمن رخصـة دستورية للفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية ، معا ، فى أن يقيموا هم الاتحاد الاشتراكى العربى ، ولا يتضمن فى رأينا أى إلزام دستورى أو قـانـونى يـوجب على العمال والفـلاحين والجنـود والمثقفين والرأسماليـة الوطنية أن يقيموا الاتحاد الاشتراكى العربى . وبدون حاجـة إلى الرجوع إلى أى قانون فإن تعدد الشركاء فى مؤسسة واحدة يجعل من هذه المؤسسة شخصا اعتباريا مستقلا عن الأعضاء المكونين لـه ، يستمد وجوده من إرادتهم المشتركة كما يقررونها فى قانونه الأساسى . وهنا تبرز لنا أهم خصائص الاتحاد الاشتراكى العربى كما هـو مقرر فى الدستـور . (أولها) أن يقيمـه الفـلاحـون والجنود والمثقفون والرأسماليون الوطنيون فهو اختيارى بالنسبة إليهم إن اتفقوا حققوا وحدتهم الوطنية وأقاموه ، وإن لم يتفقوا فلا سبيل دستورى أو قـانونى إلى إقـامتـه . (ثـانيهـا) أنهم هم الذين يقيمـونـه فـلا يقـام لهم ولا يقيمه بعضهم ومن هنا يلزم أن يكون الانتماء إليه اختياريا بالنسبة لكل مواطن من قوى الشعب العاملة كما هو اختيارى لقوى الشعب العاملة جميعا . (ثالثها) أنه يقوم طبقا لقانون أساسى يتفقون عليه ، وهذا شرط جوهرى لأن وضع قـانون أسـاسى منشىء ثم دعوة قوى الشعب العـاملـة إلى الـدخول فيه هو الحاق لقوى الشعب العاملة بمنظمـة نشـأت تحت اسم الاتحـاد الاشتراكى العربى وليس مشاركة فى إنشائها .

٣ - ليكون : « السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لإمكانيات الثورة والحارسـة على قيم الديموقراطية السليمة » . هذا الحكم لا يترك مجالا للشك فى أن الاتحـاد الاشتراكى العربى الذى يقوم متوافرا فيه الحكمان ١ و ٢ هو سلطة تمثل الشعب الاجتماعى . وبالتالى توجد العلاقة الدستورية بين الشعب السيـاسى (قوى الشعب العـاملـة) والشعب الأعرض منـه (كل المصريين) . وتتضمن هـذه العـلاقـة التمثيلية قـاعـدتين لازمتين ومتـوازيتين تـؤكـدهـا بـاقى نصوص الـدستور . أولاهمـا : أنـه من بين كل المؤسسـات والسلطات القـائمة ، فى ظل دستور ١٩٦٤ ، لا يمثل الشعب إلا الاتحاد الاشتراكى العربى . ولم يشر الدستور فى أى نص بعد هذا ، صراحـة أو ضمنـا ، إلى أن أى شخص أو جهـة أو هيئـة

تمثل الشعب . وثانيتهما : ألا سبيل إلى تمثيل الشعب إلا عن طريق الاتحاد الاشتراكى العربى .

يبقى السؤال المهم : فيم يمثل الاتحاد الاشتراكى العربى للشعب ؟ ما هو محل التمثيل ؟ المرجع فى الاجابة بطبيعة الحال هى نصوص الدستور . وأول ما نلاحظه أن دستور ١٩٦٤ قد نظم السلطات فيه والجهات التى تقوم بها وطريقة تعيين أو اختيار من يتولاها . فإذا أردنا ألا نهدر النصوص الدستورية وجب علينا أن نقرر أن الاتحاد الاشتراكى العربى لا يملك أية سلطة تنفيذية أو تشريعية أو قضائية . كما أنه لا يملك حق الترشيح لا لرئاسة الجمهورية ولا اختيار الهيئة التشريعية لأن المادة ١٠٢ من الدستور خولت مجلس الأمة حق الترشيح لرئاسة الجمهورية ، ولأن المادة ٤٥ من الدستور أبقت على حق الانتخاب « للمصريين » فلا تملك « قوى الشعب العاملة » لا مخالفة الدستور ولا الاختيار نيابة عن الشعب ولو كدرجة انتخابية أولى . ولكن هذا لا يعنى عدم اشتراط عضوية الاتحاد الاشتراكى العربى للترشيح لرئاسة الجمهورية أو الهيئة التشريعية أو أية هيئة منتخبة أخرى . ذلك لأنه فيما عدا ما احتفظ به الدستور بنص صريح للشعب الاجتماعى .. ليس لأحد لم يقبل أن يكون عضوا فى تنظيم « الشعب السياسى » (قوى الشعب العاملة) ، صاحب الحق الوحيد - طبقا للدستور - فى تمثيل الشعب ، وعضويته اختيارية ، أن يمارس سيادة الشعب بجواره أو بدلا منه أى أن يتولى أية سلطة . ولكن الاتحاد الاشتراكى العربى يملك حق رقابة عليها جميعا . وهى رقابة سياسية ورقابة دستورية . فبصفته « السلطة الدافعة لإمكانيات الثورة » يملك حق ممارسة كافة أنواع الاقناع والحث والتشجيع التى يرى أنها تؤثر فى أية سلطة وتحملها على مضاعفة الجهد فى سبيل تحقيق أهدافه ، ومن حيث هو « السلطة ... الحارسة على قيم الديموقراطية السليمة » يملك - فى رأينا - حق عزل أية سلطة إذا ما انحرفت عن الديموقراطية كما هى مقررة فى نصوص الدستور . لأن الحراسة تتضمن المقدرة على كف التعدى فى مقابل الالتزام بالمحافظة . وهو نص ملزم . بمعنى أنه إذا ما قرر الاتحاد الاشتراكى العربى أن سلطة ما أو شخصا ما يمارس تلك السلطة على وجه لا يتفق مع النظام الديموقراطى كما هو مقرر فى الدستور ،

يفقد صاحب السلطة حقه فى ممارستها . ليس للاتحاد الاشتراكى العربى - إذن - أن يتدخل فى ممارسة السلطة وهو ما يعنى أن ليس له حق فى التدخل فى شئون موظفى الدولة أو هيئاتها ولا فى اختيارهم أو محاسبتهم ولكن من حقه دستوريا أن يقرر عزل أو حل السلطة التى كان اختيار هؤلاء الموظفين أو تشكيل تلك الهيئات من اختصاصها ، إذا خالفوا هم أو خالفت هى القواعد المنظمة للديموقراطية فى الدستور ، وهو ما يعنى ألا يستند فى قراره إلى تقدير سياسى ، ولكن إلى قاعدة دستورية . تطبيقا لهذا نعتقد أن للاتحاد الاشتراكى العربى ، طبقا لدستور ١٩٦٤ ، حق عزل رئيس الجمهورية بالرغم من أن ليس له حق ترشيحه ولا ينال من هذا ما جاء فى المادة ١١٢ من قواعد منظمة لاتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته واعفائه إذا حكم بإدانته . إذ يبقى للاتحاد الاشتراكى حق عزله إذا خالف القواعد المنظمة للديموقراطية مخالفة لا ترقى إلى مرتبة الجريمة المنصوص عليها فى المادة ١١٢ . كذلك نعتقد أن تطبيقا لذات المبدأ للاتحاد الاشتراكى العربى حق حل مجلس الأمة إذا خالف القواعد المنظمة للديموقراطية بالرغم من أنه لم ينتخب أعضاءه .. ولا ينال من هذا أن لرئيس الجمهورية حل المجلس طبقا للمادة ٩١ من دستور ١٩٦٤ فليس ثمة مانع دستورى من أن يتقرر حق الحل لجهتين .

بالاضافة إلى كل هذا ، يملك الاتحاد الاشتراكى سلطات أخرى ، أهم مما سبق . فهو إذ يمثل الشعب يملك كل ما أقر الدستور للشعب بملكيته ومثاله :

المادة ١٢ :

« يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة ، لزيادة الثروة وللنهوض المستمر بمستوى المعيشة » . إن هذه المادة تعطى الاتحاد الاشتراكى بصفته ممثلا للشعب حق رقابة على كل أجهزة الدولة فى وضع خطة التنمية وتنفيذها وكيفية التصرف فى عائدها .

المادة ١٣ :

« الملكية تكون على الأشكال التالية » :
(أ) « ملكية الدولة » : أى ملكية الشعب وذلك بخلق قطاع عام قوى وقادر يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .
(ب) ملكية تعاونية : أى ملكية كل المشتركين فى الجمعية التعاونية .
(جـ) ملكية خاصة : قطاع خاص يشترك فى التنمية فى إطار الخطة الشاملة لها من غير استغلال . على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات الثلاثة مسيطرة عليها كلها .

بالاضافة إلى ما تقرره هذه المادة للشعب من حق الرقابة على أداء كل نوع من الملكية لوظيفتها ، تقرر أن القطاع العام هو ملكية الشعب ، فالأمر فى بقائه إذن أو عدم بقائه وحق التصرف فيه لممثل الشعب وهو الاتحاد الاشتراكى العربى وليس لأية سلطة أخرى .

هذه هى فى رأينا ماهية وسلطات وحدود الاتحاد الاشتراكى العربى كما جاءت فى دستور ١٩٦٤ . ونحن نعنى ماهيته وسلطاته وحدوده الدستورية أى منظورا إليه من ناحية علمية بحتة . وقد تكون هذه الدراسة للمادة الثالثة مفيدة فى معرفة إلى أى مدى صادفت الصحة تطبيقاتها أو معرفة ما إذا كانت قد طبقت أصلا . إن هذا الجانب لا يهمنا ، فقد انقضى دستور ١٩٦٤ وأصبح وثيقة تاريخية كما أصبحت تطبيقاته جزءا من التاريخ . وإنما قد أوليناها اهتماما خاصا لأنها سابقة دستورية لا نعتقد أنها الأخيرة . وقد أعاد دستور ١٩٧١ القائم النص على الاتحاد الاشتراكى العربى فى المادة ٥ منه بصيغة مختلفة سنتناولها فيما بعد . ثم إن لأهمية المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ مصدرين آخرين . أولهما يتصل بالشكل الدستورى ونعنى به محاولة صياغة الفلسفة الاجتماعية فى نصوص دستورية جامدة . أنها ليست مسألة سهلة . لأن الفلسفة الاجتماعية لا تقبل الجمود فهى متطورة أبدا ، وتجميدها فى نص لا يتغير إلا بإجراءات معقدة قد يقطع الصلة بين

النصوص الدستورية والواقع الاجتماعى المتطور ، أو قد يحيل الدستور قيدا على حركة التطور الاجتماعى . ثم إن علم القانون ليس إلا فرعا من فروع العلوم الاجتماعية . والعلوم الاجتماعية ليست إلا جزءا من الفلسفة الاجتماعية ، لذلك فإن صياغة الفلسفة الاجتماعية صياغة دستورية يلزمها علم محيط بكل هذه المعارف ولا يجدى فيه التخصص الفلسفى أو التخصص القانونى . فإذا لم يتوافر ذلك العلم المحيط لن تكون النتيجة إلا متاعب دستورية يكون الدستور ذاته أولى ضحاياها .

المصدر الثانى لأهمية دراسة المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ أنها تمثل خطوة متقدمة على الطريق الطويل الذى بدأ بالتمثيل البرلمانى فالتمثيل النيابى ، فالديموقراطية غير المباشرة والذى سينتهى - فى رأينا - إلى الديموقراطية المباشرة . الهدف الذى ما يزال بعيدا وإن كانت كل النظم تتجه إليه . لقد استطاعت المدنية أن تقضى إلى حد بعيد على العقبات المادية . كان مواطنو أثينا يجتمعون فى مكان معين لأنه بدون هذا ما كانوا ليسمعوا ما يقال أو يناقشوه . الآن تستطيع الشعوب فى كل الدول أن تسمع وترى وتتحاور وتقترح وتقرر وتتابع وتراقب بدون حاجة إلى الاجتماع فى موقع معين . ولكن التغلب على هذه العقبة المادية لم يكن نهاية المطاف ، إنما فتح الباب للاجتهاد فى إيجاد النظم الكفيلة بممارسة الديموقراطية فى شعوب قادرة ماديا على أن تبقى فى حالة « انعقاد » دائم . ومن بين تلك الاجتهادات نظم الديموقراطية الشعبية التى لاشك فى أن مشرع دستور ١٩٦٤ قد استوحى تجربتها وحاول أن يتجاوزها .

٦٨ - الديموقراطية الشعبية :[٨٧]

للمادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ نصوص دستورية قريبة من المبدأين الأساسيين اللذين قام عليهما الدستور : مبدأ تمثيل المصالح المعبر عنها « بالاشتراكية » ومبدأ « دولة تحالف القوى » . وأقرب أمثلة إليه الدساتير التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية فى بلغاريا (دستور ١٩٤٧) وفى رومانيا (دستور ١٩٤٨) وفى بولنده (دستور ١٩٤٨) وفى تشيكوسلوفاكيا (دستور ١٩٤٨) وفى يوغوسلافيا (١٩٤٦) . وليس قريبا منه دستور

الاتحـــاد الســـوفيتى . ذلـــك لأن نظـــام الحكم فى كل تلـــك الـــدول المسمى بالديموقراطية الشعبية ، قائم على دعامتين :

الأولى : السيـادة الشعبيـة ، بعد عـزل (أو القضـاء على) أعـداء النظـام الاشتراكى .

الثـانيـة : فكرة التحـالف بين قـوى سـاهمت كلهـا فى معـارك التحرر من الاحتلال النازى وارتضت الاشتراكية .

بالنسبة للدعامة الأولى نجد أن فيها جميعا ينتخب الشعب مجلسا شعبيا هو السلطة الوحيدة التى تنبع منها كل السلطات ، هى التى تختـار رئيس الدولة ، والحكومة ، وتصدر القوانين التى يحكم بمقتضاها القضاء . ولا يوجد هناك مـا يسمى الفصل بين السلطات بل تقسيم العمل بين أجهزة متخصصة تستمد كل منها اختصاصاتها من مجلس الشعب المنتخب . ولكن لما كان هـذا المجلس منتخبا ، فإن الشعب يبقى بصفة دائمة منظما فى لجان شعبية تضم كل أفراد الشعب وتمـارس سلطـات محليـة . وفى يـوغـوسـلافيـا حيث تسمى Opstina منحت ما يقرب من الاستقلال الذاتى . فالشعب إذن يمارس سلطته على مستويين : مستوى مباشر فى اللجان الشعبية ومستوى نيـابى فى مجلس الشعب .

هنا تأتى الدعامة الثانية ، وهى القوة المحركة والموجهة والقـائـدة للشعب فى مستواه المباشر . أى التى تنشط فى تثقيف وتوجيه وصياغة الرأى العـام فى اللجان الشعبية . هـذه القوة عبـارة عن تحـالف محوره الحزب الشيوعى . فى المجر يضم التحـالف حـزب العمال الاشتراكى والمستقلين وأحـزاب المعـارضة القـديمـة . وفى تشيكـوسلـوفـاكيـا يضم الحـزب الاشتراكى والحـزب الشعبى التشيكـوسلـوفـاكى ، وحـزب الحريـة السـلافى ، والجبهـة الـوطنيـة التشيكـوسلـوفـاكيـة . وفى بلغـاريـا يضم الاتحـاد الشعبى وجبهـة الـوطن ومجموعات أخرى . وفى بولنـده يضم حزب الفلاحين والحزب الديمـوقراطى وجماعة Zrak الكاثولوكية .

ونـلاحـظ فى كل هـذا الفكرة الأسـاسيـة . وهى أنـه لمـا كان الشعب

لا يستطيع أن يمارس سيادته بنفسه (الديموقراطية المباشرة) فإن هيئة منتخبة تنوب عنه (تمثيل نيابى) ولكن لتأمين الديموقراطية ضد الاستبداد النيابى ، يجب أن يبقى الشعب فى حالة انعقاد دائم فى لجان شعبية تضم كل أفراده (اللجان الشعبية) . ولما كان الشعب كله ليس فى هذه المرحلة من التاريخ ، متقدما ديموقراطيا ، لا فى الوعى ولا فى الممارسة ، فإن القوة الواعية بالمبادىء وكيفية تطبيقها (الحزب) يجب أن تبقى أيضا فى حالة نشاط دائم فى داخل اللجان الشعبية وخارجها تثير المسائل وتناقشها وتديره حولها وتحاول أن تقنع من لا يقتنع . فإذا تعددت القوى الواعية القادرة على النشاط السياسى وكانت مختلفة فى أية مسألة ما عدا مبدأ النظام الاشتراكى ، فإنها تتحالف معا لتؤدى بين الجماهير دورا تثقيفيا وقياديا واحدا (فى جبهة) .

إنها تكاد تكون كلها نظم دفاع عن الشعب ضد مخاطر تلك الحقيقة التى أملتها الضرورة ، وهى عدم امكان ممارسة الديموقراطية المباشرة ، وما يتبع ذلك من ضرورة اسناد ممارسة السلطة إلى هيئة نيابية . أى أنها الديموقراطية النشيطة تحيط بالنواب وتراقبهم بصفة دائمة فى الوقت الذى تثقف فيه الشعب وتدربه على ممارسة الديموقراطية إن لم يكن بنفسه فبمقدرته على الرقابة على نوابه .

أخذ ، ويؤخذ ، على هذه الديموقراطية الشعبية ، أنها رغم مظهرها الديموقراطى قائمة على فرض مفروض سابق على النظام ذاته هو قيادة الحزب الشيوعى للقوى المتحالفة ، وسيادة الطبقة العاملة على باقى الطبقات . الشطر الأول مصدره تاريخى ، فقد تولت الأحزاب الشيوعية فى تلك الدول السلطة على أثر التحرير بمساعدة القوات السوفياتية ، فأقامت نظمها الديموقراطية على الوجه التى يحتفظ لها بالسلطة أبدا . الشطر الثانى مصدره فكرى . فالأحزاب الشيوعية تلتزم سياسيا النظريات الماركسية . والنظرية الماركسية فى الدولة أنها أداة قهر طبقى وأنها عندما تؤول إلى الطبقة العاملة (البروليتاريا) تتحول إلى ديكتاتورية البروليتاريا . ولكن برغم هذه الأفكار الحدية فإن التطور التاريخى لتلك الدول أدى إلى تطويع

النظم والأفكار بما يتفق مع الاشتراكية ، إذ الاشتراكية نظام ديموقراطى الأصل بما يتضمنه من تحرر من القهر الاقتصادى ومساواة فى العمل وفى عائد الانتاج . المساواة فى الاشتراكية لا تحتمل الاستبداد سواء كان فرديا أو طبقيا . فكان حتما على نظم الحكم فى الدول الاشتراكية أن تتجه اتجاها ديموقراطيا بالرغم من كل جمود فكرى أو ميراث تاريخى . ويمثل نظام « الديموقراطية الشعبية » هذا الاتجاه ، أى أنه - أيضا - مرحلة فى الطريق إلى الديموقراطية تحمل فى داخله تناقضاته ، وأولها التناقض بين الديكتاتورية كنظام والاشتراكية كغاية لهذا النظام .

ولسنا نشك فى أن صاحب الميثاق ومشروع دستور ١٩٦٤ كان يبحث عن صيغة لهذه الديموقراطية الشعبية تحقق مثلها ضمانة ضد مخاطر الاستبداد الكامنة فى النظام النيابى ، وتخلو من استبداد الطبقة الذى تقره وتعترف به النظم فى تلك الدول . فأراد أن يستبدل بتحالف الأحزاب تحالف القوى العاملة ، وأن تحل محل قيادة الحزب الشيوعى للتحالف قيادة حزب اشتراكى طليعى ينتقى أفراده من بين قوى التحالف جميعا .

جاء فى الميثاق : « إن الديموقراطية السياسية لا يمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات » . وجاء فيه : « إن الحاجة ماسة إلى خلق جهاز سياسى جديد داخل إطار الاتحاد الاشتراكى العربى يجند العناصر الصالحة للقيادة ، وينظم جهودها ويطور الحوافز الثورية للجماهير ويتحسس احتياجاتها ويساعد على إيجاد الحلول الصحيحة لهذه الاحتياجات » .

إذا صح تحليلنا هذا ، فإن دستور ١٩٦٤ - بالرغم من اضطراب صيغته - كان أكثر دساتير مصر قربا من الديموقراطية وبعدا عن نظام التمثيل النيابى . ولعل هذا يفسر كيف أن ذلك الدستور عندما أعاد فى المادة ١٢٩ النص على الاستفتاء فى المسائل المهمة قال : « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وينظم القانون طريقة الاستفتاء » وأسقط إذن مجلس الأمة بالاستفتاء الذى كان منصوصا عليه فى المادة ١٤٥ من دستور ١٩٥٦ . أن هذا يؤيد رأينا السابق فى أن ذلك

الشرط كان ملزما[٣٨] ، ولكننا نشير إليه هنا من حيث دلالته على اتجاه الدستور بعيدا عن النظام النيابي . وقد عبر دستور ١٩٦٤ عن هذا الاتجاه فى عدة نصوص . منها النص الذى ذكرناه ، ومنها إمكان حل مجلس الأمة لنفس السبب أكثر من مرة . فقد كان دستور ١٩٥٦ ينص فى المادة ١١١ منه على أنه « إذا حل المجلس فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » . فجاءت المادة ٩١ من دستور ١٩٦٤ خالية من هذا القيد . ومنها أن المادة ١٣٥ من دستور ١٩٥٦ التى تعطى رئيس الجمهورية حق إصدار قرارات تكون لها قوة القانون إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فى فترة حله ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، بشرط عرضها على المجلس فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان قائما ، وفى أول اجتماع له فى حالة الحل ، كانت ترتب على اعتراض المجلس على تلك القرارات زوال ما كان لها من قوة القانون « بأثر رجعى » إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر فجاءت المادة ١١٩ من دستور ١٩٦٤ ولم ترتب على اعتراض المجلس أثرا إلا زوال ما كان للقرارات من قوة القانون من « تاريخ الاعتراض » فقط ، ثم ألغت سلطته التقديرية فى اعتماد نفاذها أو تسوية ما ترتب على آثارها .

إنه اتجاه عام لا يتفق مع النظام النيابى يسود دستور ١٩٦٤ فى مقابل روح شعبية أخرى تسوده ، ليس تقرير ضمان نصف المقاعد فى مجلس الأمة للعمال والفلاحين إلا ترجمة دستورية لها .

٦٩ ـ نصف المقاعد للعمال والفلاحين :

هذه هى المسألة الأخيرة التى تثيرها دراسة دستور ١٩٦٤ فى نطاق دراسة « النظام النيابى ومشكلة الديموقراطية » . قلنا من قبل إن النص فى الفقرة الأخيرة التى أضيفت إلى المادة ٦٧ من دستور ١٩٥٦ فأصبحت المادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤ على أن يشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة من الفلاحين والعمال ، لا يتضمن على أى وجه ما يفيد أن الأعضاء من العمال والفلاحين يمثلون العمال والفلاحين ، أو حتى مصالحهم ، لأنهم ـ فى غمرة المواد المتشابهة التى نقلت حرفيا من دستور ١٩٥٦ ـ أصبحوا يمثلون ـ

(الشعب) . ولو كانوا يمثلون الفلاحين والعمال عددا لكان يتعين أن يضمن لهم الدستور ثمانين في المائة على الأقل . ولو كانوا يمثلون العمال والفلاحين مصالح لتحتم اعطاء الذين انتخبوهم حق محاسبتهم ، ولو كانوا يمثلون العمال والفلاحين على أى وجه لاقتصر حق انتخابهم على العمال والفلاحين .. كل هذا لا أثر له في دستور ١٩٦٤ . فإذا رجعنا إلى الوثيقة « التفسيرية » لدستور ١٩٦٤ وهو الميثاق نجده يذكر : « إن التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل - بحق وعدل - القوى المكونة للأغلبية ، وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة في الثورة . كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقات ثورية دافقة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان . كل ذلك - فضلا عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلا للأغلبية - ضمان أكيد لقوة الدفع الثورى نابعة من مصادرها الطبيعية الأصيلة » .

وهذا التفسير - في خصوصية تمثيل الأغلبية - لا يتفق لا مع النسبة العددية ولا مع المساواة في مجلس الأمة بين كل الأعضاء في كل السلطات ، ولا مع اشتراك كل الناخبين في انتخاب « ممثلى » العمال والفلاحين . لا يبقى إلا ما جاء في هذا التفسير من تعويض الفلاحين والعمال عن حرمانهم الطويل من حق التمثيل في حين كونهم أصحاب المصلحة الحقيقية في الثورة . إنه إذن شرط دستورى لتكوين مجلس الأمة غايته علاج التخلف الديموقراطى لدى الفلاحين والعمال الذى كان نتيجة حرمانهم الطويل من ممارسة حق التمثيل . إنه علاج دستورى لحالة اجتماعية ينبع من ذات الفكرة التى حولت الانتخاب من حق للناخب إلى واجب عليه (المادة ٤٥) . فكرة إخراج المتخلفين ديموقراطيا من سلبيتهم وتحريرهم من الخوف من مخاطر المنافسة الانتخابية وإلزامهم باستعمال حق الانتخاب لتدريب الفلاحين والعمال على ممارسة حقوقهم وتشجيعهم على تلك الممارسة بضمان خمسين في المائة من المقاعد لهم ، لا في مجلس الأمة النيابى ذى الاختصاصات التشريعية ، ولكن في « التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر » . هذه الفقرة الأخيرة المنقولة من الميثاق تؤيد - في رأينا -

هذا التفسير وتباعد بين ضمان نسبة الخمسين فى المائة للعمال والفلاحين وبين مبدأ التمثيل النيابى . وليس أدل على هذا من أن هذا الضمان مقرر للعمال والفلاحين بدون تفرقة . أى يستوى أن يكونوا عمالا أو فلاحين أو مزيجا من هؤلاء وهؤلاء . وهو ما يعنى أن مناط تقريره فى الميثاق ، وتفسيره فى الدستور ، هى الخاصية المشتركة بين العمال والفلاحين فى مصر فى موقفهم من الديموقراطية وهو التخلف الديموقراطى ، سواء أكان فى الوعى أو فى السلبية ، كأثر من آثار الحرمان الطويل .

على هذا الأساس نعتقد أن تقييم سلامة ضمان الخمسين فى المائة من المقاعد للعمال والفلاحين ، على أساس « كفاءتهم » فى تمثيل العمال والفلاحين أو فى أداء الوظيفة النيابية أو على أساس قياس نسبة المقاعد المضمونة لهم إلى جموع الفلاحين والعمال ، أو إلى مقياس موروث من الفقه النيابى التقليدى ، هو تقييم لا يتفق مع الفهم الصحيح لدستور ١٩٦٤ وفلسفته الديموقراطية . أما تقييمها على أساس حاجة الحياة الديموقراطية فى مصر إلى إخراج العمال والفلاحين من سلبيتهم بالنسبة لممارسة الحقوق الدستورية وتحريرهم من الخوف من الفشل فى المنافسة الانتخابية وتدريبهم على الديموقراطية ، فإنه يؤدى - بدون شك - إلى تأكيد أن هذا النص أكثر نصوص الدستور ١٩٦٤ أثرا فى التطور الديموقراطى فى مصر ، ولو فى المدى البعيد ، فيما لو كان ممثلو الفلاحين والعمال فلاحين وعمالا فعلا . فالديموقراطية هنا ليست سبيلا إلى تولى السلطات ، ولا أسلوبا للفصل بين السلطات ، بل هى نظام اجتماعى إحدى غاياته تنمية وتطوير المقدرة الفعلية على ممارسة الديموقراطية إذا كان المجتمع أو جزء منه ، لأسباب تاريخية ، متخلفا ديموقراطيا . إنها خطوة متقدمة ولكن على ذات الطريق الذى ثار عليه من قبل الخلاف حول الاقرار بحق الانتخاب للأميين أو حرمانهم منه ، خطوة صعدت بالمبدأ الديموقراطى من مستوى الناخبين إلى مستوى المنتخبين .

٧٠ - تنحى مجلس الأمة :

انقطع المدى بدستور ١٩٦٤ - عمليا - فى آخر مايو ١٩٦٧ . ففى ذلك

اليوم وافق مجلس الأمة على القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الذى فوض بمقتضاه رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والاقتصادى ، وبصفة عامة فى كل ما يراه ضروريا لمواجهة الظروف الاستثنائية . بهذا القانون تخلى مجلس الأمة عن حمل سلطاته فى الوقت الذى تحولت فيه السلطات إلى مسئوليات وطنية ، فقد كان واضحا أن الحرب وشيكة الوقوع . فلما وقع العدوان الصهيونى يوم ٥ يونيو ١٩٦٧ ، وأصاب الوطن بهزيمة قاسية ، وأعلن رئيس الجمهورية قراره بالتنحى كان الشعب هو وحده الذى صمد وأعاده إلى موقعه يومى ٩ و ١٠ يونيو ١٩٦٧ . فعاد مجلس الأمة يؤكد تنحيه هو عن أية مسئولية وأصدر فى اليوم ذاته تفويضا آخر أعم وأشمل لرئيس الجمهورية . ولا شك فى عدم دستورية ذلك التفويض[٨٩] ، فإن المادة ١٢٠ من الدستور تنص على أن « لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية ـ بناء على تفويض من مجلس الأمة ـ أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة ، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها » . ولكن التفويض الذى صدر فى ١٠ يونيو ١٩٦٧ جاء غير محدد المدة وغير محدد الموضوع فكان تفويضا مطلقا . ودلالته الدستورية الوحيدة هى أن مجلس الأمة فى ذلك الوقت قد تنحى عن سلطاته عندما أراد الهرب من مسئولياته .

٧١ ـ بيان ٣٠ مارس :

بناء على المادة ١٢٩ من الدستور التى تنص على أن « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا » ، طرح الرئيس جمال عبد الناصر على الاستفتاء يوم ٢ مايو ١٩٦٨ وثيقة سياسية مطولة عرفت باسم « بيان ٣٠ مارس » تتضمن برنامجا لسياسة الرئيس فى الفترة التى تليها ، كما تضمنت رأيه فيما يجب أن تكون عليه نصوص الدستور الدائم الذى لم ينجزه مجلس الأمة منذ أن عهد إليه به فى عام ١٩٦٤ ، وأعاد التأكيد على طبيعة الاتحاد الاشتراكى العربى كتنظيم لقوى الشعب العاملة .

ورسم البيان طريقة إعادة بناء الاتحاد الاشتراكى العربى بالانتخاب من القاعدة إلى القمة . وقد وافق عليه الشعب بأغلبية ٧,٣١٥,٧٣٤ صوتا مقابل ٧٩٨ صوتا . ومن الناحية الدستورية لا يمثل هذا العدد الذى كاد يصل إلى الاجماع مصدرا لأى إلزام قانونى ، وإنما يمثل نسبة الثقة بصاحب برنامج ٣٠ مارس ، فقد عرفنا من قبل أن الاستفتاء السياسى لا يسفر عن قاعدة ملزمة دستوريا ولا قانونيا وأن دلالته سياسية بحتة . ولقد كان الاستفتاء على بيان ٣٠مارس المقدم كبرنامج من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر استفتاء سياسيا .

٧٢ - دستور ١٩٧١ :

صدر دستور ١٩٧١ عن طريق الاستفتاء الشعبى عليه يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، طبقا للمادة ١٩٣ منه التى تنص على : « يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء » . وقد أعاد القاعدة التى كانت مقررة فى دستور ١٩٥٦ ، فنص على ألا ينفذ تعديل أحكام الدستور إلا من تاريخ إعلان نتيجة استفتاء الشعب فى شأنه وموافقته على التعديل (المادة ١٨٩) . كما احتفظ لرئيس الجمهورية بحق استفتاء الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (المادة ١٠٢) وأن يكون تعيينه عن طريق استفتاء الشعب بناء على ترشيح مجلس الشعب (مادة ٧٦) ، ثم أنه صحح التعبير عن السيادة وأزال التناقض فى الصياغة الذى كان فى دستور ١٩٦٤ . فبعدان نص فى المادة الثالثة على أن « السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى الدستور » ، استعمل تعبير « مجلس الشعب » عنوانا للفصل الثانى على السلطة التشريعية وفى كل مواد تنظيمها . وأعاد النص فى المادة ٨٧ على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين ، وعلى حق رئيس الجمهورية فى تعيين عدد من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

يهمنا من دستور ١٩٧١ ، فى نطاق دراستنا هذه ، ثلاث مواد مستحدثة .

الأولى : المادة الخامسة ونصها : « الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديموقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية ، وهو أداة التحالف فى تعميق قيم الديموقراطية الاشتراكية ، وفى متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته ، ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومة . ويؤكد الاتحاد الاشتراكى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسى الذى تباشره تنظيماته السياسية بين الجماهير ، وفى مختلف الأجهزة التى تضطلع بمسئوليات العمل الوطنى . ويبين النظام الأساسى للاتحاد الاشتراكى العربى شروط العضوية فيه وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديموقراطى ، على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين فى المائة على الأقل » .

من وجهة نظر فقهية محضة تعتبرهذه المادة نصا مانعا . فبها لم يعد للاتحاد الاشتراكى صفة تمثيل الشعب ، وبالتالى لم تعد له أية اختصاصات دستورية أو قانونية ، وأصبح تنظيما سياسيا يمثل قوى الشعب العاملة . وصيغة النص لا تقتضى أن تقيم قوى الشعب العاملة هذا التنظيم ، ولا أن تضع قانونه الأساسى ، وإن كان النص على أنه يمثلها يقتضى أن يقتصر عضويته عليها . على أية حال فإنه بهذا النص يخرج الاتحاد الاشتراكى العربى من نطاق الدراسة الدستورية . وقد كان مما يتفق مع روح هذا النص تماما صدور القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ بإلغاء شرط عضوية الاتحاد الاشتراكى العربى لعضوية مجلس الشعب أو أى منصب سياسى أو إدارى أو مهنى آخر . كما كان طبيعيا أن تعاد صياغة المادة الأولى من دستور ١٩٧١ صيغة مغايرة عن صيغة المادة الأولى من دستور ١٩٦٤ فى شأن علاقة الدولة بتحالف قوى الشعب العاملة . كانت المادة الأولى من دستور ١٩٦٤ تنص على أن « الجمهورية العربية المتحدة دولة .... تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » . وقد عرفنا علاقة هذه الصيغة بمبدأ تمثيل الشعب وبممارسة السيادة . فجاءت المادة الأولى من دستور ١٩٧١ تنص على أن « جمهورية مصر العربية دولة نظامها .... يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » .

الخلاف فى كلمة واحدة ولكن دلالتها الدستورية واضحة . ففى دستور ١٩٦٤ كانت الدولة تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، فهو جزء من الدولة ويحدد نظامها . فى دستور ١٩٧١ أصبح تحالف قوى الشعب العاملة جزءا من النظام داخل الدولة . ولما كان مصدر النظام هو ما يقرره الدستور والقوانين واللوائح ، فإنه طبقا لدستور ١٩٦٤ كان يتعين أن تتفق أحكام الدستور والقوانين واللوائح مع مقتضيات تحالف قوى الشعب العاملة . طبقا لدستور ١٩٧١ أصبح متعينا أن يتفق تحالف قوى الشعب العاملة تنظيما ونشاطا مع مقتضيات الأحكام الدستورية والتشريعات التى تصدرها المؤسسات صاحبة الاختصاص . يتفق كل هذا أيضا مع صيغة المادة ٣ من دستور ١٩٧١ فيما غايرت به المادة ٢ من دستور ١٩٦٤ المقابلة لها . كانت المادة الثانية من دستور ١٩٦٤ تكتفى بالنص على أن « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور » ، ولم تتعرض لمصدر السلطة ، لأن مصدر السلطة ـ كما انتهينا إليه من قبل ـ كان تحالف قوى الشعب العاملة منظما فى الاتحاد الاشتراكى العربى .. ، إلا فى الحالات التى أورد فيها الدستور نصا خاصا كانتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الأمة . فى دستور ١٩٧١ جاءت المادة ٣ حاسمة فى أن « السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات » .

مهما يكن من خلاف فإن دستور ١٩٧١ أكثر إحكاما فى صياغته من دستور ١٩٦٤ ، وقواعده أكثر اتساقا مع روحه الخاصة ، وهو يتيح مجالا خصبا لدراسة فقهية عميقة ويغرى بها أيضا ، ولكننا نفضل أن نبقى فى حدود الموضوع الذى ندرسه ، فننتقل إلى المادتين الأخريين من مواد دستور ١٩٧١ ، وهما المادتان ٧٤ و ١٣٦ .

٧٣ ـ تاريخ النصوص :

تنص المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ على أن : « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانا للشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال

ستين يوما من اتخاذها » . وتنص المادة ١٣٦ على أنه : « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب . ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » .

المادتان تتضمنان ، إذن ، حالتين من حالات الاستفتاء . وهذا موضع علاقتها بدراستنا . وهما حالتان مستحدثتان لأن دستور ١٩٧١ احتفظ بكافة حالات الاستفتاء التي كانت واردة في الدساتير السابقة (إصدار الدستور - الموافقة على تعديلاته - اختيار رئيس الجمهورية - في المسائل المهمة) ، وأضاف إليها هاتين الحالتين . وقد أشرنا في الفصل التمهيدي إلى أن المادة ٧٤ قد بدأت تثير متاعب فقهية أمام شراح القانون الدستوري . وقد جاء دورنا لنواجه هذه المتاعب ، ونحاول بدورنا أن نتغلب عليها بإرساء قواعد تطبيق هاتين المادتين .

وقد رأينا لتسهيل البحث أن نعرض ، باختصار ، لتاريخ المادتين وخاصة أن الوقت لم يتسع لأساتذة الفقه الدستوري ليسهلوا علينا الأمر ، كما اعتدنا ، بمراجعهم القيمة .

في يوم ٢٠ مايو ١٩٧١ طلب السيد رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب وضع دستور دائم ، فاجتمع المجلس يوم ٢٤ مايو ١٩٧١ وشكل لجنة تحضيرية من خمسين من أعضائه لوضع مشروع الدستور ، على أن تستعين بمن تشاء من أصحاب الرأي والخبرة والمختصين ، ثم قرر زيادة العدد إلى ثمانين . وبدأت اللجنة في إعداد المشروع من خلال لجان عديدة أنشأتها ، ولكنها لم تضع مشروعا بل وضعت « مبادىء أساسية لمشروع الدستور » عرضت على مجلس الشعب يوم ٢٢ يوليو ١٩٧١ فأقرها بعد تعديل . وتولت لجنة الصياغة صياغتها في مواد هي التي عرضت على الاستفتاء يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١

وصدرت دستورا . ولقد استعانت اللجنة فى كل هذا بنخبة مختارة من أساتذة القانون العام [10].

باستعراض قائمة المبادىء الأساسية التى وضعتها اللجنة وأقرها مجلس الشعب [11] نجد أن المبدأ الثالث (من ٨١ مبدأ) كان ينص على : « السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويحمى الشعب هذه السيادة ويصون الوحدة الوطنية ، وتكون ممارسة الشعب للسيادة عن طريق الاستفتاء الشعبى وعن طريق ممثليه على الوجه المبين فى الدستور » . وقد وافق عليه مجلس الشعب بالإجماع ، وهو واضح فى أنه يقرر الاستفتاء الشعبى (الأسلوب الديموقراطى) جنبا إلى جنب مع التمثيل النيابى كما فعل دستور (فرنسا) الصادر فى عام ١٩٥٨ فى مادته الثالثة [12] وقد عرضنا حين تناولنا هذه المادة دلالتها الديموقراطية . ولكن هذا المبدأ لم يرد كاملا فى المادة الثالثة من الدستور ، التى عرضت على الاستفتاء ، فقد حذف منه النص على الاستفتاء الشعبى .

فى مقابل هذا نجد أن قائمة المبادىء الأساسية للدستور التى تمت الموافقة عليها ، وعهد إلى لجنة بصياغتها ، كانت تتضمن المبدأ « ٥ » الذى أقره مجلس الشعب ، وأصبحت المادة ٧٤ التى ذكرنا نصها من قبل ، مع أنها تخول رئيس الجمهورية الحق فى الاستفتاء فى حالة جديدة مضافة إلى الحالات التى كانت مقررة من قبل .

إلى هنا يمكن التساؤل عما إذا كانت الروح السائدة فى لجنة التحضير للدستور الدائم روحا « نيابية » أم روحا « ديموقراطية » . إن الاجابة عن هذا السؤال لا يمكن أن تكون قاطعة ، فقد ألغى الاستفتاء الشعبى فى مادة وأجازه فى مادة أخرى ، بصرف النظر عن أن المادة الأولى كانت تتضمن المبدأ .

نستخلص الاجابة من المناقشة التى دارت حول المبدأ رقم ٥٦ :

كان ذلك المبدأ ينص : « على كل من أعضاء مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية أن يقدم حسابا للناخبين عن نشاطه ونشاط مجلسه .

وللنـاخبين حـق سحب الثقـة من العضـو فى الأحـوال وطبقـا للشروط والاجراءات التى يحددها القـانون » . وقد أوضح المقرر عند عرض المبدأ : « الأساس فى هذا المبدأ أن يحدد القانون الشروط والاجراءات التى يمكن عن طريقها تحقيق الرابطـة بين ممثلي الشعب وقـواعـدهم ، بحيث تكون هـذه الرابطة مستقرة ودائمة على ضوء أسلوب معين يحدده القـانون ، فيقوم كل عضو بتقديم كشف حساب للناخبين يوضح فيه ما قام به من أجل الوطن . فإذا ما شعرت القواعد بأن هناك أعضاء تقاعسوا عن أداء واجبهم يكون لها فى هذه الحالة حق الاعتراض الشعبي عليهم أو سحب الثقة الشعبية منهم . وبهذا الأسلوب يمكن أن يكـون ممثـل الشعب دائمـا تحت وطـأة البصيرة الشعبية ، والقـانون وحده هو الذى يحدد الأسلوب الذى يتبع فى هذا الشأن » . فاعترض بعض أعضاء مجلس الشعب [١٣] على أساس أن هـذا المبـدأ سيستغلـه الـذين لم يفـوزوا فى الانتخـابـات « للشوشرة » على الأعضـاء النـاجحين بتقديم الشكاوى وجمع التوقيعات ، وأن العضـو بمجرد انتخـابه يصبح ممثلا للشعب كله ، وأنه إذا ما تعرض لمحاسبة ناخبيه فقـد يضطر لمجاراة مصالحهم على حساب المصلحة العامة . فنبه ممثل الحكومة [١٤] إلى المبدأ ٦١ وكان نصـه : « لا يجوز لرئيس الجمهـوريـة حـل مجلس الشعب إلا عنـد الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب على ذلك ، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصـدر رئيس الجمهورية قرارا بـه . ولا يجوز لرئيس الجمهورية طلب الاستفتـاء على حـل مجلس الشعب فى حـالة وجـود اقتراح من المجلس بسحب الثقـة من الـوزارة » . وقـال : « لا يمكن أن يترك المجلس بلا سلطة يكون لها حق حله دون أن تكون هناك رقـابة من جـانب الشعب على ممثليه تجيز لـه أن يسحب الثقة منهم . هـذا من نـاحيـة ، ومن ناحية أخرى فإن هـذا المبـدأ لا يعنى على الاطلاق الملاحظات التى تصورهـا الأخـوة الـزمـلاء وأثـاروهـا فى كلمـاتهم من أن المتنـافسين مـع العضـو فى الانتخابات هم الـذين سيعملون على سحب الثقة منـه ، بل ستكون هنـاك إجراءات معينة تقرر بقوانين بحيث تضمن كفالة تعبير الشعب كله عن رأيه فى الابقاء على العضو أو عدم الابقاء عليه . أخيرا أود أن أنبه إلى حقيقـة أسـاسية هى أن السيد رئيس الجمهـورية فى خطابه أمام مجلس الشعب فى

جلسته التى عقدها للجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى قد أكد على هذا المبدأ كأحد المبادىء المستحدثة فى نظامنا الدستورى الحديث » .

على أثر هذا وافق المجلس على إلغاء المبدأ . فتدخل ممثل الحكومة [٥٥] مرة أخرى وقال : « إننى أرى أن هذا المبدأ الذى تحفظ عليه المجلس يرتبط ارتباطا وثيقا بالمبدأ الآخر الخاص بحل المجلس بحيث لا يتم هذا إلا عند الضرورة وباستفتاء شعبى ، فإذا ما قرر المجلس حذف هذا المبدأ فلابد من أن يتبع ذلك تعديل فى حكم المبدأ الخاص بحل المجلس بحيث يكون هذا من حق رئيس الجمهورية فى أى وقت ، كالنصوص التى كانت قائمة فى دساتيرنا السابقة ، ذلك لأن هذين المبدأين يعتبران مكملين بعضهما البعض ، ومن هنا يجب أن ننظر إليهما نظرة واحدة عند المناقشة » .

واستئنفت المناقشة عند عرض المبدأ رقم ٦١ فوافق المجلس بالاجماع على إضافة فقرة إليه تقول : « للناخبين أن يطلبوا إلى المجلس اسقاط عضوية أحد الأعضاء ، وفق الشروط والأوضاع الخاصة بإسقاط العضوية الواردة فى مبادىء الدستور » . وواضح أن هذه الفقرة أبعد عن المبدأ الديموقراطى مما كان مقررا فى المبدأ ٥٦ الذى رفضه مجلس الشعب . فقد كان المبدأ يخول الناخبين حق الحساب وسحب الثقة طبقا للشروط والاجراءات التى يضعها القانون ، أى يخولهم حقا مباشرا قبل من انتخبوه . فجاءت الفقرة التى وافق عليها مجلس الشعب ، علنا وبالاجماع ، تحيل فى الاجراءات والشروط إلى الدستور ذاته ، أى إلى المادة ٩٦ التى تقول : « لا يجوز اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى أنتخب على أساسها أو أخل بواجب عضويته ، ويجب أن يصدر قرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه » .

وهكذا تحول المبدأ رقم ٥٦ إلى مجرد طلب يتقدم به الناخبون إلى المجلس ذاته باسقاط عضوية أحد الأعضاء ، ولابد من موافقة ثلثى المجلس ذاته على هذا الطلب وهى نهاية هزيلة ديموقراطيا لمبدأ ديموقراطى عظيم .

ومع ذلك ، فقد صدر دستور ١٩٧١ خاليا حتى من هذه النهاية الهزيلة (المادة ١٣٦) .

إن تاريخ النصوص التى أوردناها يحملنا على القول ، وبأسف شديد ، أن روحا غير ديموقراطية قد تدخلت ما بين الموافقة الاجماعية العلنية من مجلس الشعب على مبادىء ذات سمات ديموقراطية واضحة لغيرتها خفية . هذه الروح ليست روح اللجنة التى استعانت بأساتذة القانون العام لأنها هى التى دافعت عن أحد تلك المبادىء ، فلا يبقى إلا أن يكون ذلك قد تم تحت تأثير الروح النيابية التى لا تمانع فى أن تخول رئيس الدولة حق استفتاء الشعب فيما يريد وفى أى وقت يريد مادام المجلس النيابى محصنا ضد الحل وضد المحاسبة . إن ما حدث من تغيير فى المبادىء الديموقراطية التى اقترحتها اللجنة ووافق عليها مجلس الشعب ، علنا ، وبالإجماع ، يتفق تماما مع جوهر النظام النيابى .

نعود إلى شرح النصوص فيما يتصل بدراستنا :

٧٤ ـ المادة ٧٤ :

سبق أن أشرنا إلى هذه المادة فى الفصل التمهيدى من هذه الدراسة ، وقلنا إنها تخول رئيس الجمهورية حقا فى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة قيام خطر يهدد « الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى » ويوجه بيانا إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات فى خلال ستين يوما من اتخاذها . وقد أشار بعض شراح دستور ١٩٧١ إلى هذه المادة إشارة مجملة ضمن بيان سلطات رئيس الجمهورية باعتباره « حكما » بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون مزيد من الايضاح[٦٦] . أما الذين تصدوا لشرحها بقدر من التفصيل فقد حرصوا على إبراز ما تتضمنه من مخاطر . فذهب رأى إلى أنه : « من أخطر الأحكام التى تضمنها دستور ١٩٧١ ما قررته المادة ٧٤ من أن (... النص ...) . ومن الواضح أن الحكم الذى تتضمنه هذه المادة بالغ الأهمية والخطورة لأنه يمنح رئيس الجمهورية فى حالات معينة سلطات مطلقة لا تخضع لأى قيد . ولم تتضمن الدساتير المصرية السابقة على الثورة أو اللاحقة لها أى حكم مماثل لذلك الذى تقرره المادة ٧٤ من دستور سنة

١٩٧١ »[٦٧] . أما الرأى الآخر ، فبعد أن قال : « والحقيقة أن هذه المادة بالغة الخطورة » قال « وإنا لنرجو بصدق وعمق أن لا يحدث فى بلادنا من ألوان الخطر الداهم ما يدعو رئيس الجمهورية إلى اللجوء إلى هذه المادة قط »[٦٨] .

والفقيهان اللذان استشعرا خطورة النص حاولا جاهدين تقييد أحكامه بإدخاله فى حالة الضرورة وقياسه على المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٥٨ . وقد بذل الدكتور يحيي الجمل ، بوجه خاص ، جهدا كبيرا فى أول دراسة عن المادة ٧٤ للحد من إطلاق تلك المادة بكل القيود « المرغوب فيها » وأنشأ لهذه الغاية كتابا[٦٩] عرض فيه بشكل مفصل نظرية الضرورة ثم المادة ١٦ من الدستور الفرنسى قبل أن يصل فى جزئه الأخير إلى المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ فيحاول أن يقيدها بكل قيد ممكن . ويبدو واضحا فى تلك الدراسة مدى ما يعانيه فقهاء القانون الدستورى من صعوبات التوفيق بين ما يريدون وبين النصوص الدستورية الجامدة . ولسنا نستطيع فى دراستنا هذه أن نتجه هذا الاتجاه فى تفسير المادة ٧٤ ، لأن ما نرغب فيه ليس محل دراسة دستورية ، كما أن دراسة الدستور لا تسمح بأن نزج فيها بما نرغب فيه . وإنما نحاول أن نحل مشكلات دستورية تثيرها نصوص ثابتة فى وثيقة محددة .

والواقع أن حالة الضرورة المعروفة فى فقه القانون العام قد ورد بها نص خاص فى دستور ١٩٧١ هو نص المادة ١٤٧ التى تقول : « إذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما ، وتعرض على أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر » . ولقد عرض الدكتور يحيي الجمل ملخصا وافيا لكل الآراء التى قيلت فى الضرورة ، فى الفقه

الفرنسى ، والألمانى ، والاسلامى ، والعربى[١٠٠]. خلاصة العرض أن فقهاء القانون العام إما رافضون لنظرية الضرورة أو قابلون لها بشروط تضعها فى حدود هذه المادة أى تحفظ لها سند الشرعية وأهم هذه الشروط هو شرط أن تكون السلطة التشريعية غائبة . وهو شرط لازم ، لأن حالة الضرورة لا محل لها فى الدراسات الدستورية ، حتى مع قيام خطر حال داهم ، إذا كانت الاجراءات اللازمة لمواجهتها تدخل فى الاختصاص العادى للسلطة التنفيذية ، وإنما تصبح محل دراسة دستورية عند الاستناد إليها كمصدر شرعية لاجراءات تدخل أصلا فى اختصاص السلطة التشريعية ولكن يباح « للضرورة » أن تمارسها السلطة التنفيذية . لهذا يشترطون دائما ألا تكون السلطة المخول لها التشريع منعقدة أو قابلة للانعقاد فى وقت ملائم ، وأن تنصب تلك الإجراءات على إصدار مراسيم لها قوة القانون وليس مجرد إجراءات تنفيذية لقوانين قائمة[١٠١]. ولهذا يمكن أن يقال إن المادة ١٦ من دستور فرنسا الصادر فى ١٩٥٨ هى تنظيم لحالة الضرورة ، لأن تلك المادة تشترط لتطبيقها أن يقترن الخطر الجسيم الحال الذى يهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو وحدة الوطن أو تنفيذ التعهدات الدولية بانقطاع السير العادى للسلطات العامة الدستورية . حينئذ تخول رئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات التى تقتضيها ظروف الخطر ثم تعود فتشرط أن يكون المحرك لهذه الاجراءات هو الرغبة فى تمكين السلطات العامة - فى أقصر وقت ممكن - من مباشرة مهامها ، وألا يحل المجلس النيابى (الجمعية الوطنية) أثناء ممارسة تلك السلطات[١٠٢]. لكن نفس الشىء لا يمكن أن يقال عن المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ - إذ أنها تخول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الاجراءات التى تنص عليها معا بالرغم من قيام مجلس الشعب وحتى لو كان منعقدا .

إن هذه هى النقطة الجوهرية فى الموضوع .

تحت تأثير باعث الرغبة الشديدة فى فرض قيود على استعمال المادة ٧٤ ، واتساقا مع شروط حالة الضرورة التى يضعها الفقه ؛ وبعض الدساتير ومنها المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ ذاته ، اتجه رأى إلى تعميم شرط إعاقة المؤسسات

الدستورية وجعله شرطا لازما لجميع حالات استعمال المادة ٧٤ . وهو اتجاه مستقيم فقهيا مع حالة الضرورة ، ومع المادة ١٦ من دستور فرنسا ولكن ، إزاء نص صريح فى دستور ١٩٧١ ، لا يمكن افتراضه . فالمادة ٧٤ تنص على أن : « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة فى أداء دورها الدستورى ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » . ثم سكتت . وقد يمكن القول أن بعض جمل هذه المادة مأخوذة عن المادة ١٦ من الدستور الفرنسى ، وعندئذ يمكن القول أيضا أن المشرع المصرى قد تعمد اغفال شرط أن يكون الخطر مقترنا « بانقطاع السير العادى للسلطات العامة الدستورية » ، وهو ما يقطع العلاقة بين المادة ١٦ من دستور فرنسا والمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ فى مصر العربية وخاصة وإن هذه المادة قد أضافت عرض الاجراءات التى اتخذت على الاستفتاء وهو ما لا مثيل له فى المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ فى فرنسا . من هنا لا نستطيع أن نوافق هذا الرأى فيما ذهب إليه من أن شرط إعاقة المؤسسات الدستورية هو أحد شروط ثلاثة « يجب أن تتوافر قبل أن يكون لرئيس الجمهورية حق اللجوء للمادة ٧٤ من الدستور » . بل نرى أن الخطر الذى يهدد بإعاقة المؤسسات الدستورية عن أداء دورها الدستورى ليس إلا حالة واحدة من حالات استعمالها وأنها يمكن أن تستعمل إذا توافرت الشروط الأخرى - مع قيام المؤسسات الدستورية ومقدرتها على أداء دورها - فى حالتى تهديد الخطر الوحدة الوطنية أو لسلامة الوطن . هذا مع ملاحظة مهمة هى أن مؤسسات الدولة ذات الدور الدستورى هى المؤسسات القائمة على تنفيذ إحدى السلطات الدستورية ، فهى على سبيل الحصر : (١) رئيس الدولة (الفصل الأول - المواد من ٧٣ إلى ٧٥) - (٢) السلطة التشريعية (الفصل الثانى - المواد من ٨٦ إلى ١٣٦) - (٣) السلطة التنفيذية (الفصل الثالث المواد من ١٣٧ - ١٦٤) - (٤) السلطة القضائية (الفصل الرابع - المواد من ١٦٥ - ١٧٣) .

وسنعرف فيما بعد أن دستور ١٩٧١ خلافا لدساتير ١٩٥٦ و ١٩٥٨ و ١٩٦٤

قد حول رياسة الدولة إلى سلطة رابعة فوق السلطات التقليدية الثلاث المعروفة . على أى حال فإن الاتحاد الاشتراكى العربى ليس من بين تلك المؤسسات ذات الدور الدستورى . وقد ذهب رأى فى الفقه إلى غير هذا ، فأعتبر أن الاتحاد الاشتراكى العربى مؤسسة ذات دور دستورى ، وهو يشرح أحكام المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ ، واستند فى ذلك إلى الفتوى رقم ٢٩١ الصادرة من مجلس الدولة (اللجنة الثانية بالقسم الاستشارى) بتاريخ ٢٣ مارس ١٩٦٥ ، وإلى فتوى الجمعية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الصادرة بجلسة ١٤ أبريل ١٩٧١ اللتين انتهتا إلى أن الاتحاد الاشتراكى العربى هو أعلى سلطة فى الدولة . وكلتاهما فتوى صحيحة ، ولكن لا يصح - فى رأينا - الاستناد إليهما فى مجال تطبيق دستور ١٩٧١ ، لأنهما صدرتا فى ظل المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ التى جعلت من الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة . وقد عرضنا من قبل أن المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ قد سلبته هذه الصفة[١٠٦].

فإذا نظرنا إلى الشرط الثانى من شروط حالة الضرورة ، وهو أن يكون الخطر جسيما وحالا ، نجد أيضا أن النصوص الدستورية والقانونية لا تساعد محاولة إدخال المادة ٧٤ من الدستور فى حالة الضرورة . وقد لاحظ الدكتور يحيى الجمل فى دراسته أنه عندما اقترح المبدأ رقم ٥٠ من المبادىء العامة (الذى أصبح المادة ٧٤) ورد النص فيه على النحو الآتى : « إذا قام خطر حال يهدد الوحدة الوطنية .. » . ومن هذا يبين أن لفظ « حال » كان موجودا ، ولكن اللفظ لم يظهر فى الصيغة الأخيرة للنص . ثم تساءل : فهل يعنى هذا صرف النظر عن وصف الخطر بأن يكون « حالا » وجواز أن يكون خطرا « يتوقع أن يحدث » ، ذلك الخطر الذى يبيح الرجوع إلى المادة ٧٤ ؟ .. ثم أجاب سيادته : « نقطع بأن ذلك غير وارد : (أ) لأن الطبيعة الاستثنائية للنص لا يمكن أن تتفق مع ذلك المفهوم - (ب) أن الأمر الذى يعوق مؤسسات الدولة أو يهدد الوحدة الوطنية لا يمكن إلا أن يكون حالا وجسيما فى آن واحد ، ذلك أن الخطر المتوقع أو البعيد لا يعوق مؤسسات الدولة ولا يستطيع أن يهدد شيئا تهديدا لا يمكن تداركه بالوسائل العادية -

(جـ) أن النص يقول : « .. إذا قام خطر ..» وهو يستعمل الفعل الماضى قام. وهذا يقطع فى الدولة بضرورة أن يكون الخطر قائما وحالا ، وأن الخطر المتوقع لا يكفى القول بتوافر شروط هذه المادة »[] .

أما عن الحجة الأولى فإنها مردودة بأنه لا يمكن أن يوصف نص دستورى بأنه نص استثنائى ، لأنه لا توجد فيما وراء الدستور قاعدة عامة أعلى من الدستور ليكون النص الدستورى استثناء منها ، إنما يرد الاستثناء على الحالة المادية التى وضع النص لمواجهتها . ومن هنا لا يمكن أن تستند إلى أن النص نص استثنائى لنقول بأن الخطر يجب أن يكون جسيما وحالا ، بل لابد أن نستند إلى معايير أخرى ، ربما مجرد تسميته خطرا مهددا ، لندخله فى نطاق المادة ٧٤ من الدستور . أما الحجة الثانية فمردود بما ذكرناه من قبل من أنه لا يشترط لاستعمال المادة ٧٤ فى كل الحالات ، أن يكون الخطر معوقا لمؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . أما الحجة الأخيرة وهى أن النص يستعمل الفعل الماضى « قام خطر .. » فيمكن ردها بأنه يستعمل أيضا الفعل المضارع « يهدد » . وقد تقوم حالة الخطر ولا تهدد ، فما يريد الدستور أن يحول دونه هو أثر التهديد وليس الخطر ذاته .

إذا أضفنا إلى كل هذا أحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ الذى يستند إليه شراح دستور ١٩٧١[] ، نجد أنه لا يساعد أيضا على إدخال المادة ٧٤ فى حالة الضرورة من ناحيتين : الناحية الأولى أنه قد صدر بعد الدستور . وبالتالى لا يمكن أن يكون مقبولا القول بأن « وجود هذا القانون يعنى أنه هو الوسيلة القانونية الأصيلة لحماية الوحدة الوطنية ، وأن الرجوع إلى المادة ٧٤ لحماية هذه الوحدة لا يكون إلا حيث يكون الخطر الذى يتهددها أكبر وأفدح من أن تجدى معه نصوص ذلك القانون مع شدتها حيث تصل أحيانا إلى فرض عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة »[] . لأن الدستور لم يحل على قانون يحدد ماهية الخطر ، ولأن هذا القول لا يحل المشكلة الدستورية فى الفترة التى تلت صدور الدستور وسبقت صدور القانون ، والتى قد تتلو إلغاء القانون ، ولأنه مما لا يتفق مع سمو الدستور على القانون أن يقيد نص دستورى بنص فى تشريع عادى بدون أن يرد هذا القيد فى الدستور

ذاته ، بل إن هذه إحدى حالات بطلان القانون لعدم دستوريته . فإذا قبلنا أن يكون القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ مكملا لأحكام المادة ٧٤ من الدستور ، فإن النتيجة لن تكون متفقة مع ما يراد من إدخال المادة ٧٤ فى حالة الضرورة . ذلك لأن القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ لا يشترط فى الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية (وهى إحدى حالات استعمال المادة ٧٤) أن يكون جسيما أو حالا بل بالعكس .

تنص المادة الأولى من القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ على :

« حماية الوحدة الوطنية واجب على كل مواطن ، وعلى جميع مؤسسات الدولة والمنظمات الجماهيرية العمل على دعمها وصيانتها . ويقصد بالوحدة الوطنية فى تطبيق هذا القانون : الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور وعلى وجه الخصوص ... » . وما دام الخصوص يدخل فى العموم فلا مبرر لإيراد باقى النص ، لننتقل إلى المادة الرابعة من القانون التى تقول : « يعاقب بالحبس كل من عرض الوحدة الوطنية للخطر » . وهنا نلتقى بذات التعبير الذى استعملته المادة ٧٤ من الدستور ، ونتطلع إلى معرفة ماهية الخطر فنجد أن المادة تستطرد فتقول : « بأن لجأ إلى العنف أو التهديد أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة أو للتأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية فى اتخاذ قرار بشأنها » . الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية إذن - طبقا لهذا القانون - يمكن أن يكون مجرد مناهضة السياسة المعلنة للدولة أو للتأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية « بأية وسيلة غير مشروعة » . واضح أن هذه المادة إذا أخذت كتكملة للمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تحقق الرغبة فى ألا يمتد تطبيق هذه المادة ٧٤ - مثلا - لمواجهة « إضراب قطاع من الطلاب أو العمال ، أو معارضة - حتى لو كانت قوية ما دامت سلمية - للحكومة أو حتى لرئيس الجمهورية نفسه » خاصة إذا لاحظنا أن مناهضة « السياسة المعلنة للدولة » تنصب على برنامج السياسة العامة الذى يضعه رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء (المادة ١٣٨) ويلقيه أمام مجلس الشعب عند افتتاح دور الانعقاد العادى (المادة

١٣٢) . هذا بالاضافة إلى ما هو واضح من أن محاولة التأثير فى المؤسسات السياسية والدستورية بأية وسيلة غير مشروعة خطر يبيح استعمال المادة ٧٤ من الدستور ، يناقض القول باشتراط إعاقة تلك المؤسسات عن أداء دورها الدستورى ، لأن التأثير فيها يعنى أنها قائمة بوظيفتها ومتعرضة لمؤثر خارجى . وهو ما يؤيد ما ذهبنا إليه من قبل من أنه لا يشترط لاستعمال الحق المخول فى المادة ٧٤ أن تكون المؤسسات الدستورية معوقة دائما .

ما الحل إذن ؟

الحل فى رأينا هو البقاء فى حدود الدستور ودراسته ، فلا نعلق الدستور أو نقيده بقانون عادى يمكن أن يلغى أو يعدل إلا إذا نص الدستور ذاته على ذلك ، وألا نقحم على الدستور ما نتمنى . ثم ننظر هل نستطيع أن نجد حلا لمشكلة المادة ٧٤ أم لا . إذا استطعنا فبها ونعمت وإذا لم نستطع نتركها لمن يستطيع أو للمشرع الدستورى ليخفف عن فقهاء القانون أعباء هذا النص الذى لاشك فى خطورته . على هذا الأساس نريد أن نرسى قاعدتين :

القاعدة الأولى :

فصل القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ عن دستور ١٩٧١ ، ويساعدنا فى هذا نص المادة الأولى منه التى تقول : .. « يقصد بالوحدة الوطنية فى تطبيق أحكام هذا القانون .. إلى آخره » . وبذلك يبقى هذا القانون جزءا مضافا إلى التشريعات الجنائية العديدة التى تفرض عقوبات على مخالفة نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور ، وبالتالى فإنه لا يصح - فى رأينا - قياس مدلول الخطر الذى يتهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ، على مدلول الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية كما أوضحته المادة ٤ من قانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ . ويترتب على ذلك أن ما يقتضى توقيع العقوبات المنصوص عليها فى هذا القانون لا يقتضى حتما تطبيق المادة ٧٤ من الدستور .

القاعدة الثانية :

هى تفسير المادة ٧٤ على أساس أنها نص وارد فى دستور كامل فلا تفهم

ولا تطبق ولا تنفذ إلا فى نطاق باقى أحكامه ، بحيث لا تلغى نصا آخر أو تحل محله . إذ مما يتناقض مع قواعد تفسير الدستور أن ننتهى إلى أن نصا فيه لا مبرر لوجوده لأن نصا آخر يلغيه أو يحل محله ، كما لا يتفق مع تلك القواعد أن يبقى فيه نص عاطلا من إمكانيات التطبيق .

على أساس هاتين القاعدتين لا يجوز دستوريا الالتجاء إلى المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ فى الحالات الآتية :

أولا : ممارسة السلطة التشريعية التى ينظمها الدستور فى الفصل الثانى من الدستور ، بما فيها المادة ١٠٨ الخاصة بتفويض رئيس الجمهورية عند الضرورة ، وفى الأحوال الاستثنائية ، إصدار قرارات لها قوة القانون ، والمادة ١٣٦ التى تنظم شروط حل مجلس الشعب ، ومؤدى هذا أنه لا يجوز استعمال المادة ٧٤ من الدستور لإصدار قرارات لها قوة القانون أو لحل مجلس الشعب أو إيقاف جلساته أو تعطيله عن أداء وظيفته .

ثانيا : ممارسة السلطة التنفيذية التى ينظمها الدستور فى الفصل الثالث بجميع فروعه ، بما فيها المادة ١٤٧ التى تنظم حالة الضرورة ، فإذا كان مجلس الشعب قائما أو موقوفا أو محلولا ، فإن ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات تكون لها قوة القانون تخضع لأحكام هذه المادة ، بمعنى أنه يتعين عرضها على المجلس فى خلال خمسة عشر يوما إذا كان قائما أو فى أول اجتماع له بعد الحل أو الايقاف . ويكون للمجلس سلطة إقرارها أو الغاؤها ، ولا يمكن تفادى هذا بحجة أن القرارات قد صدرت تطبيقا للمادة ٧٤ من الدستور .

ثالثا : ممارسة السلطة القضائية التى ينظمها الدستور فى الفصل الرابع ، فلا يجوز دستوريا أن يصدر رئيس الجمهورية قرارات لها أثر الأحكام القضائية كالحبس مثلا أو المصادرة استنادا إلى المادة ٧٤ من الدستور ، أو أن يصدر قرارات بتعطيل الأحكام القضائية واجبة النفاذ .

٧٥ ـ الاستفتاء التحكيمى : Référendum d'arbitrage

المادة ٧٤ ترسم أسلوب ممارسة رئيس الدولة لسلطاته المقررة فى المادة

السابقة عليها ، أى المادة ٧٣ . تنص هذه المادة على : « رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى » . ولإيضاح هذا يلاحظ أن دستور ١٩٧١ قد قرر لرئيس الجمهورية وظيفتين لكل منهما اختصاصات متميزة : الأولى وظيفة (رئيس الدولة) وأفرد لها الفصل الأول

من الباب الخامس : (المواد من ٧٣ إلى ٨٥) ، والوظيفة الثانية رياسة السلطة التنفيذية وأفرد لها الفرع الأول من الفصل الثالث من الباب الخامس (المواد من ١٤٧ إلى ١٥٢) . وتقع المادة ٧٤ فى حدود وظيفته الأولى ، بينما تقع المادة ١٤٧ الخاصة بحالة الضرورة فى حدود وظيفته الثانية ، أما عن اختصاصاته كرئيس للدولة فهى ما نصت عليه المادة ٧٣ التى أوردنا نصها ، والمادة ٧٩ التى تلزم رئيس الدولة بالمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه (باقى مواد الفصل الأول من الباب الخامس تتصل بكيفية ترشيح وانتخاب وعزل رئيس الدولة) . هاتان المادتان ، معا ، ترفعان رئيس الدولة إلى موقع دستورى فوق السلطات جميعا ، وهو ما لم يكن له مثيل فى دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ إذ اكتفى كل منهما بالنص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا الدستور (المادة ٦٤ من دستور ١٩٥٦ و ٤٦ من دستور ١٩٦٤) . فجاء دستور ١٩٧١ وأقام منه رقيبا على السلطات الدستورية : « يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية » و « المحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » . وجعل منه حكما فيما بينها : « يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى » . أداء الوظيفة الأولى (الرقابة) يحتمل قيام خلاف بين رئيس الدولة من جهة وإحدى السلطات الدستورية من جهة أخرى . وأداء الوظيفة الثانية (الحكم) يفترض قيام خلاف بين المؤسسات الدستورية ذاتها .

إن هذا - فى رأينا - يفسر لماذا اختارت المادة ٧٤ من الدستور ثلاث

حالات بعينها لتواجهها : الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو أداء مؤسسات الدولة دورها الدستورى ، ذلك لأن الوحدة الوطنية عندما ينص عليها فى الدستور لا يمكن أن تعنى وحدة فكرية ، أو وحدة مواقف سياسية كما هو الحال فى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ ، وإنما هى وحدة دستورية أو وحدة وطنية لنشاط المؤسسات الدستورية ذاتها التى تقتضى أن تتعاون تلك المؤسسات ولا تتصارع . فإذا تصارعت إلى الحد الذى يهدد سلامة الوطن تكون قد تحققت الحالة الثانية ، وإن تصارعت إلى الحد الذى يعوق إحداها أو يعوقها جميعا عن أداء دورها الدستورى تكون قد تحققت الحالة الثالثة . ورئيس الدولة هو الرقيب على كل هذا والحكم فيها بين المؤسسات الدستورية . وقد وضعت المادة ٧٤ من الدستور تحت تصرفه أسلوب تدارك الأمر فى أية مرحلة من تلك المراحل بأن يتخذ الاجراءات السريعة لإيقاف الصراع بين المؤسسات الدستورية أو لحماية سلامة الوطن أو لتأكيد أداء كل مؤسسة دستورية دورها ، ولا يكون هذا إلا بأن « يحكم » فيما تختلف فيه وتتصارع عليه بإجراء سريع يوقف الخلاف والصراع ، ثم يستفتى فيه الشعب .

بناء على هذا نستطيع أن نستخلص أربعة شروط لتطبيق المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ ، أولها خاص بالخطر ، والثانى بمحله ، والثالث خاص بطبيعة الإجراء الذى يتخذ ، والرابع خاص بإجراءات نفاذه ، وذلك على الوجه التالى :

الشرط الأولى : أن يمثل الخلاف ذاته خطرا يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . وتقدير الخطر متروك إلى رئيس الجمهورية بدون أدنى شك ولكنه مقيد بطبيعته ، بمعنى أن يكون عدم استخدام المادة ٧٤ مؤديا مباشرة إلى إتلاف الوحدة الوطنية أو المساس بسلامة الوطن أو إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى .

الشرط الثانى : أن يكون الخطر مهددا الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو مؤسسات الدولة على وجه الحصر . وليس كل الحالات التى يسهر رئيس

الدولة على تأكيدها طبقا لنص المادة ٧٣ مثل : سيادة الشعب ، احترام الدستور ، سيادة القانون ، المكاسب الاشتراكية . إذ أن المادة ٧٤ قد اختارت من بين ما نصت عليه المادة ٧٣ هذه الموضوعات الثلاث فقط وهو ما يعنى أن استعمال المادة ٧٤ مقصور عليها .

الشرط الثالث : أن يكون الاجراء الذى يتخذه مواجها للخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو مؤسسات الدولة . وهو ما يعنى ألا يكون محققا أو مساعدا للخطر ذاته . وتبدو أهمية هذا الشرط إذا كان الخطر يهدد بإعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى فهنا يلزم أن يكون الاجراء متضمنا تمكين تلك المؤسسات من أداء دورها لا تعطيله أو القيام مقامها فى ممارسة سلطاتها الدستورية .

الشرط الرابع : أن يوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها . فإن وافق فقد صدق على الإجراء ، وإذا لم يوافق يبطل من تاريخ اتخاذه وتزول الآثار التى ترتبت عليه .

على ضوء هذا نرى أن ما جاءت به المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ ليس إلا صورة من صور الاستفتاء الشعبى التحكيمى بين السلطات خول الدستور لرئيس الدولة حق اتخاذ الاجراءات المؤدية إليه (مواجهة الخطر بإجراء سريع وعرض على الاستفتاء) . وهى واحدة من تطبيقات عديدة للمبدأ الثالث من المبادىء الأساسية التى عرضتها اللجنة التحضيرية للدستور على مجلس الشعب وحذفه ولكنه إذ حذفه أبقى على تطبيقاته كما جاءت فى بقية المبادىء . ولكن بالرغم من هذا الحذف تبقى المادة ٧٤ محتفظة بطبيعتها وبعلاقتها فى الوثائق التحضيرية للدستور بمبدأ الاستفتاء الشعبى وليس الخطر المشترط فيها مدخلا لها إلى حالة الضرورة بل هو أحد شروط الاستفتاء وبالتالى فإنه لا يقوم مصدرا لشرعية أى اجراء إذا كان ذلك الإجراء مخالفا للدستور أو سالبا لإحدى السلطات الدستورية اختصاصها ، كما أن موضوعه لا يمكن أن يكون إجراء تنفيذيا مما تملكه السلطة التنفيذية طبقا للدستور والقوانين السائدة . على هذا الوجه تأخذ المادة ٧٤ مكانها من

الدستور . فى حدود وظيفتها الخاصة وتبقى أحكام الدستور الأخرى فى مجالاتها بدون تعطيل حكم من أحكام الدستور وبدون أن ننسب إليه تكرار الأحكام المتشابهة . وعلى هذا الوجه - فيما نعتقد - لا تكون المادة ٧٤ مصدرا لأى قلق أو مخاوف لأنها ليست مصدرا لأية سلطة مطلقة .

والواقع أن ماتثيره المادة ٧٤ من قلق مشروع ليس مصدره المادة ٧٤ ذاتها ، ولكن مصدره تداخل الوظائف الدستورية فى دستور ١٩٧١ . فعندما يكون رئيس الدولة حكما له اختصاصات المادة ٧٣ ووسائل المادة ٧٤ ، تقتضى سلامة نظام الحكم من ناحية دستورية ، أن يكون برلمانيا فلا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية أو تشريعية أو قضائية حتى يستطيع أن يكون حكما . وقد اتجه دستور ١٩٧١ هذا الاتجاه فعلا عندما نص على مسئولية الوزارة أو الوزير (المواد ١٢٦ و ١٢٧ و ١٢٨) ولكنه ليس قاطعا فى هذا وأدى ذلك إلى خلاف كثير بين الشراح[٠] . لهذا لم يكن غريبا أن الذين ذهبوا إلى أن نظام الحكم فى الدستور ١٩٧١ هو نظام برلمانى وليس نظاما رئاسيا وأن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصاته فى المواد ١٢٧ إلى ١٥١ بواسطة مجلس الوزراء وأيدوا موقفهم بأنه مادام رئيس الجمهورية غير مسئول فهو لا يستطيع أن يمارس اختصاصاته إلا بواسطة مجلس الوزراء المسئول ، قد انتهوا بسهولة إلى أن الاختصاصات المخولة فى المادتين ٧٣ و ٧٤ من الدستور هى اختصاصات تحكيم بين السلطات[١٢١] عن طريق الاستفتاء الشعبى . وواضح أننا لو أخذنا بالرأى الآخر لواجهنا المتاعب التى يمكن أن تثيرها المادة ٧٤ فى نظام رئاسى ، إلا إذا وضعناها فى موضعها - على الوجه الذى ذكرناه - خارج نطاق الخلاف حول ما إذا كان النظام برلمانيا أم رئاسيا . ففى رأينا - كخلاصة - أنه سواء كان دستور ١٩٧١ قد أرسى نظاما برلمانيا أو نظاما رئاسيا فإن المادة ٧٤ قد أدخلت فيه أسلوب الاستفتاء التحكيمى ، ويجب أن تبقى فى حدود هذا الأسلوب .

٧٦ - حالات الاستفتاء :

سبق أن عرضنا الحالات التى يجب - طبقا للقواعد العامة - عدم استعمال المادة ٧٤ فيها ، وقلنا إنها ما يدخل - طبقا للدستور - فى اختصاصات

السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية . وبقى أن نعرض الحالات التى يمكن اللجوء فيها إلى المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ . وأول ما نلاحظه أن تلك المادة ليست إلا واحدة من ثلاث مواد نظمت حالات التحكيم فى دستور ١٩٧١ . وكلها تطبيقات للمبدأ الثالث من المبادىء الأساسية للدستور الذى حذف عند الصياغة كما أشرنا من قبل .

أولا : التحكيم بين الحكومة ومجلس الشعب :

وردت هذه الحالة فى المادة ١٢٧ التى تقول : « لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس . ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة ، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب . وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه . ولرئيس الجمهورية أن يرد تقرير المجلس خلال عشرة أيام . فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى . ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس وتوقف جلسات المجلس فى هذه الحالة . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة الحكومة اعتبر المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » . واضح من نص هذه المادة الطبيعة التحكيمية للاستفتاء وأنه جوازى ، فلرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءاته أو لا يتخذ .

ثانيا : التحكيم فى حل المجلس :

تنص المادة ١٣٦ من دستور ١٩٧١ على أنه : « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما ، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين

لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء . ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب »» . ولقد سبق أن ذكرنا أن حق الحل هو أحد أساليب التمثيل النيابى لأن الاستفتاء الذى يؤدى إليه ينصب على انتخاب نواب جدد ولا ينصب على موضوع يصدر فيه الشعب قرارا وأسميناه هناك استفتاء انتخابيا وإن كان بعض الفقهاء يعتبرونه إحدى صور الاستفتاء الشعبى ويسمونه حق الحل الشعبى [1].

populpire dissolution أو حق العزل Révocation on Recall . وقد يبدو أن المادة ١٣٦ تقدم نموذجا لهذا ولكنها ليست حلا شعبيا بل هى حالة استفتاء تحكيمى تفترض خلافا بين رئيس الجمهورية والمجلس لأن ما يعرض على الاستفتاء هو مبدأ الحل ، فإذا وافق الشعب يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار الحل . ومع أن المادة سكتت عن النتيجة الممكنة الأخرى وهى عدم موافقة الشعب على الحل إلا أن دلالة مفهوم المخالفة قاطعة فى أن المجلس يبقى فى هذه الحالة . ففى الاستفتاء الأول طبقا للمادة ١٣٦ يتخذ الشعب قرارا فيما إذا كان المجلس يستحق الحل أم لا . وهذا استفتاء شعبى بمعناه الصحيح . فإذا وافق وصدر قرار الحل يعود الشعب فيختار نوابا جددا وهذا استفتاء انتخابى . وعلى هذا نعتقد أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية عرض الحل على الاستفتاء تطبيقا للمادة ١٣٦ هذه إلا إذا حدث خلاف بينه وبين المجلس وبلغ حدا من الجدية يجعل الحل ضروريا .

إذا كانت المادة ١٢٧ قد نظمت الاستفتاء التحكيمى فى الخلاف الذى يقوم ما بين الحكومة ومجلس الشعب ، وكانت المادة ١٣٦ قد نظمت الاستفتاء التحكيمى فى الخلاف الذى يقوم ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ، وكان الخلاف بين هاتين السلطتين وبين السلطة القضائية غير متصور لما قرره الدستور من حظر التدخل فى شئون العدالة ، فأين يمكن إذن استعمال المادة ٧٤ من الدستور ؟

يمكن أن يكون فى عدة حالات أخرى منها :

أولا : حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حول مسئولية

رئيس مجلس الوزراء . فقد رأينا عند شرح المادة ١٢٧ أن للمجلس تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء وإبلاغ ذلك إلى رئيس الجمهورية . وأن لرئيس الجمهورية أن يعيد التقرير إلى المجلس . وقالت المادة ١٢٧ أنه إذا تمسك المجلس بموقفه « جاز » لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . هذا الجواز يحتمل سكوت رئيس الجمهورية انحيازا إلى جانب الحكومة . وله في هذه الحالة أن يصدر قرارا بعدم مسئولية رئيس الحكومة وأن يستفتي عليه الشعب طبقا للمادة ٧٤ إذا توافرت الشروط الأخرى وأخصها أن يكون الخلاف بينه وبين المجلس حول مسئولية رئيس الوزراء أصبح يمثل خطرا يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري .

ثانيا : ومنها أن يثور خلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب في موضوع محدد ، فيرى رئيس الجمهورية اتخاذ قرار فيه وعرضه على الاستفتاء طبقا للمادة ٧٤ من الدستور بدلا من اتخاذ اجراءات الاستفتاء على الحل المنصوص عليها في المادة ١٣٦ .

ثالثا : ومنها ، الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حول المسائل التي تدخل في اختصاصات رئيس الجمهورية ، ولكن يشترط الدستور موافقة المجلس عليها لتكون نافذة . مثل حالة الطوارىء (المادة ١٤٨) وإعلان الحرب (المادة ١٥٠) وإبرام معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة (المادة ١٥١) . في كل هذه الحالات إذا وصل الخلاف إلى درجة الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، يستطيع رئيس الجمهورية أن يتخذ فيها اجراء سريعا ثم يعرض على الاستفتاء طبقا للمادة ٧٤ من الدستور .

٧٧ ـ خاتمة :

إذا أضفنا إلى كل ما تقدم أن المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١ قد احتفظت

لرئيس الجمهورية بالحق فى أن يعين فى مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة ، وأن الدستور قد أعاد فى مادته الأولى التأكيد على النظام الاشتراكى نستطيع أن نتبين أن دستور ١٩٧١ ليس إلا مرحلة فى التقاليد الدستورية فى مصر التى بدأت برلمانية ، ثم نيابية ، ثم أضافت إلى التمثيل النيابى الاستفتاء الانتخابى ، ثم أضافت إليه تمثيل المصالح والفئات والتعيين ثم أضافت إليه الاستفتاء الشعبى .

بهذا نختم القسم الثانى من دراستنا الذى تتبعنا فيه نظام التمثيل النيابى منذ أن بدأ برلمانيا فى انجلترا إلى أن أصبح نيابيا فى فرنسا ، ثم أصبح نيابيا ديموقراطيا فى دستور ١٩٥٨ الصادر فى فرنسا ، ثم اتساع الجانب الديموقراطى وضمور الجانب النيابى فى دساتير مصر منذ ١٩٥٦ .

وبقى أن نقيم كل هذا لنعرف إلى أى مدى يحل نظام التمثيل النيابى مشكلة الديموقراطية . ونفرد له فصلا ختاميا .

هوامش الفصل الثالث

(١) راجع الدكتور ثروت بدوى « موجز القانون الدستورى » ١٩٧٢ ، صفحة ١١٦ وما بعدها والدكتور عبد الحميد متولى « الوسيط فى القانون الدستورى » صفحة ١٧٠ وما بعدها والدكتور عبد الفتاح ساير داير « القانون الدستورى » صفحة ٣٤٦ وما بعدها والدكتور وايت إبراهيم « نظامنا الانتخابى » صفحة ٤٤ وما بعدها والدكتور فؤاد العطار « النظم السياسية والقانون الدستورى» صفحة ٥٢٦ وما بعدها ، الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم « القانون الدستورى » صفحة ١٤٢ وما بعدها والدكتور سيد صبرى « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى مصر » (بالفرنسية) صفحة ٩٣ وما بعدها والدكتور عثمان خليل « القانون الدستورى » صفحة ١٩٢ وما بعدها والدكتور مصطفى أبو زيد « الدستور المصرى » صفحة ١٦٣ وما بعدها ، والدكتور سليمان الطماوى « القانون الدستورى المصرى » صفحة ١٨٥ وما بعدها ، والدكتور محمد كامل ليلة « المبادىء الدستورية » صفحة ١٣٦ وما بعدها والدكتور جمال الدين العطيفى « الاتحاد الاشتراكى قوة سياسية أم سلطة دولة » صفحة ١٧ وما بعدها والأستاذ عبد الرحمن الرافعى « فى أعقاب الثورة المصرية » صفحة ٧٢ وما بعدها والدكتور رمزى الشاعر « النظرية العامة للقانون الدستورى » صفحة ٣٢٨ وما بعدها ، وكتاب « الطريق إلى الديموقراطية » (سلسلة كتب قومية) المتضمن أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ١٩٦١ وكتاب « مناقشات الدستور » اعداد حسن الشرقاوى المتضمن مناقشات الاعداد للدستور الدائم ١٩٦٦ والدكتور يحيى الجمل « النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية » صفحة ١٢٠ وما بعدها والدكتور محمد حسنين عبد العال « القانون الدستورى » صفحة ١٨١ وما بعدها والدكتور يحيى الجمل « نظرية الضرورة فى القانون الدستورى » صفحة ١٧٨ وما بعدها .

والمراجع الفرنسية التي سنشير إليها فى مواضعها .

(٢) يرى بعض الفقهاء أن كلمة دستور لم تستعمل إلا بعد صدور دستور ١٩٢٣ وأن الوثائق الدستورية قبل ذلك التاريخ كانت تسمى « القانون النظامى » أو « القانون الأساسى » بدلا من كلمة الدستور التى نستخدمها اليوم (دكتور ثروت بدوى ، « موجز القانون الدستورى » ١٩٧٢ صفحة ٨) . وللدكتور عبد الفتاح ساير داير ملاحظة خاصة بالتسمية أيضا فهو يرى أن الشرط الأساسى للدستور هو وجود الدولة ولو كانت ناقصة السيادة أما إذا انعدمت السيادة فى مجتمع ما فلا يتصور وجود دستور فيها وبناء على هذا يشك فى صحة تسمية الوثائق القانونية التى ظهرت فى مصر قبل دستور ١٩٢٣ دساتير (القانون الدستورى ص ١٠٧) وإذا أخذنا بهذا الرأى فسيكون علينا الحكم على وثيقة بأنها دستور أو غيردستور على أساس أحكامها ذاتها ومدى اتفاقها مع مبدأ السيادة وليس على أساس مدى الوقت الذى طبقت فيه . عندئذ يكون دستور ١٨٨٢ أولى فى رأينا بهذه التسمية من دستور ١٩٢٣ إذ كان أكثر تقريرا لسيادة مصر من هذا الدستور الأخير . على أى حال فإن الأستاذ هنرى لامبا Henri Lamba الذى كان أستاذ القانون العام فى مدرسة الحقوق الخديوية استعمل كلمة دستور وأطلقها على دستور ١٨٨٢ ولم يطلق هذا الاسم على أية وثيقة أخرى سابقة على نشر كتابه ١٩٠٩

Henri Lamba, « Droit Public et Administratif de l'Egypte » , 1909, p.107 et s.

(٣) الدكتور وايت إبراهيم : « نظامنا الانتخابى » ١٩٥٢ صفحة ٤٦

(٤) قارن الدكتور فؤاد العطار : « النظم السياسية والقانون الدستورى » ١٩٧٤ صفحة ٥١٠

(٥) عبد الرحمن الرافعى : « فى أعقاب الثورة المصرية ١٩١٩ » ، ١٩٦٩ . الجزء الأول صفحة ٢٣٠

(٦) Henri Lamba, op. cit., p. 95.

(٧) لم يجد واضعو دستور ١٩٢٣ تناقضا بين مبدأ التعيين ومبدأ التمثيل النيابى فراعوا فى مجلس الشيوخ أن يكون الأعضاء من طوائف معينة على اعتبار أنها الطوائف ذات المصالح الواسعة مادية كانت أو أدبية . وحتى يتفادوا ما قد يبقى بعد الانتخابات من نقص فى تمثيل الكفاءات الفنية وغيرها (الدكتور عبد السلام ذهنى والكتور وايت إبراهيم) ، « القانون الدستورى » ص ٢٣٤ والدكتور سيد صبرى « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى مصر » (بالفرنسية ١٩٣٠) ص ١٠١ .

(٨) عبد السلام ذهنى ووايت إبراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٤ .

(٩) أورد النص الدكتور وايت إبراهيم « نظامنا الانتخابى » صفحة ٤٩ وما بعدها .

(١٠) الدكتور وايت إبراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ٦٧ ، والدكتور وايت إبراهيم ووحيد رأفت « القانون الدستورى » ١٩٣٧ صفحة ٢٤٥ وما بعدها .

(١١) الدكتور عثمان خليل : « النظام الدستورى » ، ١٩٥٧ صفحة ٧١ وما بعدها .

(١٢) الدكتور مصطفى أبو زيد ، « الدستور المصرى » ١٩٥٦ ، صفحة ١٩٠ وما بعدها .

(١٣) Esmein, « Eléments de droit constitutionnel », p. 328 - 329 t. 1

(١٤) Esmein, idem, p. 446.

(١٥) الدكتور مصطفى أبو زيد ، « النظرية العامة للقومية العربية » ، ١٩٦٦ ، صفحة ٢٢٧ . ونحتفظ نحن أيضا ، خارج هذه الدراسة ، بمفهومنا الخاص للأمة كما طرحناه فى كتابنا « نظرية الثورة العربية » صفحة ١٣٣ وما بعدها . ويكفى القول بأنه يساند « السيادة للشعب » .

(١٦) الدكتور مصطفى أبو زيد ، « فى الحرية والاشتراكية والوحدة » صفحة ٣٠٩ .

(١٧) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ٣١٢ وما بعدها .

(١٨) حدث أن خطب المرحوم نجيب الهلالى فى ناخبى دائرة المطرية بعد انتخابه فقال : « أعاهدكم عهد الله أن أكون محامى الدائرة بل خادمها الأمين بل أقول لكم إن النائب الذى لا يحترم دائرته لا يكون له شرف سياسى » . ولقد انتقده بقسوة الدكتوران وحيد رأفت ووايت إبراهيم فقالا : « إن الشرف السياسى على ما نعتقد هو أن يحترم النائب أمته لا دائرته » (وحيد رأفت ووايت إبراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٤) . وهى قسوة لا مبرر لها أو لا يوجد تناقض بين أن يحترم النائب أمته ودائرته معا .

(١٩) كان المطلوب من حكومة مصر :

(أ) أن تقدم اعتذارا كافيا وافيا عن الجناية .

(ب) أن تتابع بأعظم نشاط وبدون مراعاة للأشخاص البحث عن الجناة وأن تنزل بالمجرمين أيا كانوا ومهما تكن سنهم أشد العقوبات .

(جـ) أن تمنع من الآن فصاعدا وتقمع بشدة كل مظاهرة شعبية سياسية .

(د) أن تدفع فى الحال إلى الحكومة الانجليزية غرامة قدرها مليون جنيه .

(هـ) أن تصدر فى خلال أربع وعشرين ساعة الأوامر بارجاع جميع الضباط المصريين ووحدات الجيش المصرى من السودان مع ما ينشأ عن ذلك من التعديلات التى ستعين فيما بعد .

(و) أن تبلغ المصلحة المختصة أن حكومة السودان ستزيد مساحة الأطيان الزراعية التى تزرع فى الجزيرة من ٣٠٠٠٠ فدان إلى مقدار غير محدد تبعا لما تقتضيه الحاجة .

(ز) أن تعدل عن كل معارضة لرغبات الحكومة الانجليزية فى الشئون المبينة بعد المتعلقة بحماية المصالح الأجنبية .

« وإذا لم تلب هذه المطالب فى الحال تتخذ حكومة حضرة صاحب الجلالة على الفور التدابير المناسبة لصيانة مصالحها فى مصر والسودان » (توقيع : المندوب السامى) .

(٢٠) عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٥ وما بعدها .

(٢١) الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ٣١١ .

(٢٢) تراجع تفاصيل كل هذا فى كتاب عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، صفحة ١٤٤ وما بعدها .

(٢٣) عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠ .

(٢٤) الدكتور سليمان الطماوى ، « القانون الدستورى المصرى والاتحادى » صفحة ٢٧٥ وما بعدها .

(٢٥) صفحة ١٦٦ وما بعدها .

(٢٦) الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٢٩١ .

(٢٧) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٧ .

(٢٨) الدكتور سيد صبرى ، مقال فى الأهرام يوم ٢٧ يوليو ١٩٥٢ .

(٢٩) الدكتور كامل ليلة ، المبادىء الدستورية ، صفحة ١٤٠ .

(٢٠) جاء في البيان : أعلن باسم الشعب سقوط ذلك الدستور ، دستور ١٩٢٣ ، وأنه ليسعدني أن أعلن في نفس الوقت إلى بني وطني أن الحكومة آخذة في تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد يقره الشعب . ويكون منزها عن عيوب الدستور الزائل محققا لآمال الأمة في حكم نيابي نظيف وسليم » . وكانت تلك أول إشارة إلى الاتجاه الجديد الذى سيؤخذ به في دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ وهو استفتاء الشعب في الدستور .

(٢١) جاء في البيان : « لما كان أول أهداف الثورة هي اجلاء الأجنبي عن أرض الوطن ولما كنا آخذين في تحقيق هذا الهدف الأكبر والسير به إلى غايته مهما تكن الظروف والعقبات فإننا كنا ننتظر من الأحزاب أن تقدر مصلحة الوطن العليا فتقلع عن أساليب السياسة المخربة التي أودت بكيان البلاد وفرقت وحدتها ومزقت شملها لمصلحة نفر قليل من محترفي السياسة وأدعياء الوطنية . ولكن على العكس من ذلك اتضح لنا أن الشهوات الشخصية والمصالح الحزبية التي أفسدت ثورة ١٩١٩ تريد أن تسعى ثانية بالتفرقة في هذا الوقت الخطير من تاريخ الوطن فلم تتورع بعض العناصر من الاتصال بدولة أجنبية وتدبير ما من شأنه الرجوع بالبلاد إلى حالة الفساد السابقة بل الفوضى المتوقعة مستعينة بالمال والدسائس في ظل الحزبية المقيتة ونسى أولئك وهؤلاء أننا نقف بالمرصاد لكل من تحدثه نفسه بالخروج على اجماع الشعب أو العبث بمستقبله ولذلك فقد أمرت باتخاذ أشد وأعنف التدابير ضد كل مارق أو خائن يسعى بالفتنة بين صفوف الأمة المتحدة . ولما كانت الأحزاب على طريقتها القديمة وبعقليتها الرجعية لا تمثل إلا الخطر الشديد على كيان البلاد ومستقبلها فإني أعلن حل جميع الأحزاب السياسية منذ اليوم ومصادرة أموالها لصالح الشعب بدلا من أن تنفقه لبذر بذور الفتنة والشقاق . ولكي تنعم البلاد بالاستقرار والانتاج أعلن قيام فترة انتقال لمدة ثلاث سنوات حتى نتمكن من إقامة حكم ديموقراطي سليم » .

(٢٢) جاء في الإعلان الدستوري :

« انه رغبة في تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ولكي تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الإنتاج المثمر والنهوض بها إلى المستوى الذى نرجوه لها جميعا فإني أعلن باسم الشعب أن حكم البلاد في فترة الانتقال سيكون وفقا للأحكام الآتية :

أولا : مبادىء عامة :

(مادة ١) جميع السلطات مصدرها الأمة (مادة ٢) المصريون لدى القانون سواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات (مادة ٣) الحرية الشخصية وحرية الرأى مكفولتان في حدود القانون وللملكية والمنازل حرمة وفق أحكام القانون (مادة ٤) حرية العقيدة مطلقة وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب (المادة ٥) تسليم اللاجئين السياسيين محظور (مادة ٦) لا يجوز انشاء ضريبة إلا بقانون ولا يكلف أحد بأداء رسم الأبناء على قانون ولا يجوز اعفاء أحد من الضريبة إلا في الأحوال المبينة في القانون (مادة ٧) القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون وتصدر أحكامه وتنفذ وفق القانون باسم الأمة .

ثانيا : نظام الحكم :

(مادة ٨) يتولى قائد الثورة بمجلس الثورة أعمال السيادة العليا وبصفة خاصة التدابير التي يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافها وحق تعيين الوزراء وعزلهم (مادة ٩) يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية (مادة ١٠) يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية (مادة ١١) يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء مؤتمر ينظر في السياسة العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات ويناقش ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته .

(٢٣) الدكتور ثروت بدوى ، « موجز القانون الدستوري » ١٩٧٢ ، صفحة ١٢٥ والدكتور عبد الفتاح ساير داير والمرجع السابق ، صفحة ٤٤١ والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق صفحة ١٠٧ .

(٢٤) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٥٨٠ وما بعدها والدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، صفحة ١٤٢ وما بعدها ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق صفحة ١٧٤ وما بعدها والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٥٠ وما بعدها ، والدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٢ وما بعدها ، والدكتور فؤاد العطار صفحة ٥٨٠ وما بعدها ، والدكتور عبد الفتاح ساير داير المرجع السابق صفحة ٦٢٢ وما بعدها .

(٢٥) صفحة ١٤٢ فقرة ٤١ .

(٢٦) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، هامش صفحة ١٤٣ .

(٢٧) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٥١ .

(٣٨) الدكتور مصطفى ابو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٥ .

(م ١٢ - التمثيل النيابى)

(٣٩) الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٦٤٨ .

(٤٠) صفحة ١٥٦ فقرة ٤٧ .

(٤١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٦ .

(٤٢) الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٦٤٨ وما بعدها .

(٤٣) راجع كل هذه الآراء والأحكام فى « الاتحاد الاشتراكى قوة سياسية أم سلطة دولة » للدكتور جمال الدين العطيفى ، صفحة ٥٦ وما بعدها .

(٤٤) راجع فى تفاصيل طريقة اعداد دستور ١٩٥٦ الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٤٥٧ وما بعدها .

(٤٥) بالرغم من أن المادة ١٩٢ من الدستور تنص على « حق الترشيح » لعضوية مجلس الأمة إلا أن قانون مجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ قد حدد طريقة الترشيح تحديدا سلبيا فقصر دور الاتحاد القومى على الاعتراض والنتيجة واحدة . فطالب الترشيح ، لا يعتبر مرشحا إلا إذا لم يعترض عليه ، وبالتالى فإن صفة « المرشح » لا تكتسب إلا بعد موافقة الاتحاد القومى ويعبر عنها بعدم اعتراضه .

(٤٦) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٠ وما بعدها .

(٤٧) قارن الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٦٤ ، الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢ ، الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٢ .

(٤٨) الدكتور ثروت بدوى « النظم السياسية » صفحة ٢٢٠ و

Burdeau. « Traité de scince Politique ». t. 5. 330 et s.. Carré de Malberg. « Théorie générale de l'Etat ». p. 2. p. 367. Barthelemy. « Traité de droit constitutionnel ». p. 279 et s.

ويذهب الدكتور محمد كامل ليلة إلى غير هذا فيرى أن تمثيل المصالح لا يتعارض مع النظام النيابى الديموقراطى ، المرجع السابق ، صفحة ٨٠٢ .

(٤٩) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٥وما بعدها .

(٥٠) راجع ما سبق ، صفحة ١٦٨ فقرة ٤٨ .

(٥١) القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ فى ١٩٦١/٧/٢٠ بتأميم جميع البنوك وشركات التأمين ومنشآت أخرى بلغ عددها ٤٨٩ وشركة ومصنع أضيفت إلى الجدول الملحق بالقانون بمقتضى قوانين وقرارات لاحقة أخرها القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ . كما صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ فى نفس اليوم ١٩٦١/٧/٢٠ باشتراك الدولة بحصة لا تقل عن ٥٠٪ فى منشآت وشركات ومؤسسات بلغت ٢٨٤ بمقتضى قوانين وقرارات لاحقة آخرها القانون رقم٨٠ لسنة ١٩٦٣ . ثم القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ الصادر فى نفس اليوم ١٩٦١/٧/٢٠ بتأميم ما يزيد على ١٠٠٠٠ جنيها من أسهم ١٢٧ شركة مساهمة .

(٥٢) الواقع أن بعد هزيمة ١٩٦٧ اتضح مما نشر فى الخارج وما نشره العدو الصهيونى أن حرب ١٩٦٧ وانفصال سوريا عام ١٩٦١ كانا ، كلاهما ، تنفيذا لخطة واحدة وضعت فور تحقيق الوحدة عام ١٩٥٨ بقصد فصل سوريا أولا ثم تحطيم قوة مصر واجبارها على الكف عن دورها القيادى للأمة العربية .

L'Escalade (Dossier Arabe 1) ed Cujas 1968 Pièrre d'Istria. « De Suez a Akaba » (Dossien Arabe 5) es. Cujas. Julien Besancon. « Bazak – la Guerre d'Israel » 1967.

(٥٣) راجع دكتور ثروت بدوى ، « موجز القانون الدستورى »، صفحة ١٦٦ وما بعدها .

(٥٤) لن نشير فى هذه الدراسة إلا إلى ما قاله أساتذة القانون العام لما هو مفترض من أنها أقوال علمية وليست دعاوى سياسية ولم يعترض أحد منهم على أسس الاتجاه الدستورى الجديد .

(٥٥) محضر اجتماع الجلسة الخامسة يوم ٣ ديسمبر ١٩٦١ .

(٥٦) راجع التفاصيل فى كتاب « الاتحاد الاشتراكى قوة سياسية أم سلطة دولة » للدكتور جمال الدين العطيفى ، صفحة ١٧ وما بعدها .

(٥٧) لم يأخذ القانون بكل أسباب العزل التى أوصت بها اللجنة ، وكان ممن أوصت بعزلهم من خضعوا لاجراءات التأمين أو

ثبت اشتراكهم فى افساد الحياة السياسية أو استغلال النفوذ وهو ما يعنى أن أعضاء اللجنة كانوا أكثر حماسا وتطرفا للعزل السياسى من رئيس الدولة .

(٥٨) الجلسة العاشرة يوم ١٠ ديسمبر ١٩٦١ .

(٥٩) الجلسة الثانية عشرة يوم ١٢ ديسمبر ١٩٦١ .

(٦٠) قدرت هذه الأرقام على أساس قيمة الاسهام فى الدخل القومى والأهمية النسبية اقتصاديا والنسبة العددية وقد حصل الفلاحون على ٢٧٪ والعمال على ٢١٪ والرأسمالية الوطنية على ١١٪ وأعضاء النقابات المهنية على ١٤٪ والموظفون على ١١٪ وأعضاء هيئة التدريس على ٦٪ وأعطى الطلبة ٥٪ والنساء ٥٪ على أساس أن ال ٥٪ هى الحد الأدنى لضمان الفاعلية .

(٦١) راجع كلمته فى الجلسة العاشرة يوم ١٠ ديسمبر ١٩٦١ والكلمات السابقة التى أشرنا إليها فى كتاب « الطريق إلى الديموقراطية » الذى ضم محاضر أعمال اللجنة التحضيرية (سلسلة كتب قومية) .

(٦٢) الدكتور فؤاد العطار « النظم السياسية والقانون الدستورى » صفحة ٦١٤ والدكتور رمزى الشاعر « النظرية العامة للقانون الدستورى » صفحة ٢٤٨ - ٢٤٩ والدكتور سليمان الطماوى ، كلمته فى « مناقشات الدستور » اعداد حسن الشرقاوى ، صفحة ٧٥ والدكتور محمد كامل ليلة ، كلمته فى « مناقشات الدستور » المرجع السابق ، صفحة ٩٢٥ .

(٦٣) راجع كلمته فى « مناقشات الدستور » المرجع السابق ، صفحة ٢٠٢ - ٢٠٣ .

(٦٤) الدكتور جمال الدين العطيفى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٨ .

(٦٥) ذكر الدكتور جمال الدين العطيفى أن الرئيس جمال عبد الناصر قد سئل فى آخر جلسات المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٤ يوليو ١٩٦٢ عما إذا كانت عضوية الاتحاد الاشتراكى اجبارية أو اختيارية فكان رده : « طبعا اختيارية . ماقلناش نجيب واحد غصب عنه ونسلسله ونقول له أنت تبقى عضو اتحاد اشتراكى غصب عنك ، ده يبقى بيشتغل ضد الاتحاد الاشتراكى » ، المرجع السابق ، هامش صفحة ١٢ .

(٦٦) الدكتور جمال الدين العطيفى ، المرجع السابق ، صفحة ١٢ - ١٤ .

(٦٧) ألغى شرط عضوية الاتحاد الاشتراكى فى كل هذه القوانين والقرارات وغيرها بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ .

(٦٨) الدكتور ثروت البدوى ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٢ ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، « مناقشات الدستور » صفحة ١٦٠ .

(٦٩) الدكتور محمد كامل ليلة ، كلمته فى « مناقشات الدستور » صفحة ٢٩٨ - ٢٩٩ .

(٧٠) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٤٠١ .

(٧١) الدكتور رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، صفحة ٣٦٩ .

(٧٢) راجع هذه الآراء فى كتاب « مناقشات الدستور » إعداد حسن الشرقاوى .

(٧٣) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، صفحة ٧٨ .

(٧٤) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، صفحة ١١١ .

(٧٥) الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٦ .

(٧٦) الدكتور عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٦ .

(٧٧) الدكتور محمود حافظ ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠٤ .

(٧٨) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٤٠ .

(٧٩) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٤٠١ .

(٨٠) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٧ .

(٨١) الدكتور جمال الدين العطيفى ، « الاتحاد الاشتراكى قوة سياسية .. أم سلطة دولة » ، صفحة ٧٨ .

(٨٢) كان من هذا الرأى الدكتور سليمان الطماوى ، والدكتور ثروت بدوى ، والدكتور مصطفى أبو زيد ، والدكتور فؤاد العطار ، والدكتور محمد كامل ليلة ، والدكتور محمود حافظ .

(٨٣) الدكتور محمود حافظ ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٦ .

(٨٤) الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٥ وما بعدها .

(٨٥) الدكتور جمال الدين العطيفى ، المرجع السابق ، صفحة ٧٤ وما بعدها .

(٨٦) Esmein, op. cit., t. I, p. 328 - 329.

وقد أضاف إليها الدكتور الجرف فكرة « العضو » اقتباسا من كاريه دى ملبرج إلا أن جوهرها النيابى واضح .

(٨٧) pierre paraf, « Les démocraties populaires», 1962, p. 31 et s.

(٨٨) راجع ما سبق صفحة ١٦٨ فقرة ٤٥ .

(٨٩) دكتور ثروت بدوى ، « موجز القانون الدستورى » ، صفحة ١٨٨ .

(٩٠) كان من بينهم الأساتذة الدكاترة ، سليمان الطماوى ومحمد كامل ليلة ، وثروت بدوى ، وعبد الحميد متولى .

(٩١) مضبطة الجلسة ٢٨ فى ٢٢ يوليو ١٩٧١ ، من صفحة ٥٦٦٧ إلى صفحة ٥٦٩٢ .

(٩٢) راجع ما سبق صفحة ١٢٢ فقرة ٤٠ .

(٩٣) السادة : أحمد يونس ، الدكتور محمد القاسمى الطرشوبى ، عطا محمد محمد سليم ، فتحى أحمد مصطفى المتبولى .

(٩٤) الدكتور فتح الله الخطيب .

(٩٥) الدكتور محمد عبد السلام الزيات .

(٩٦) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٦٢٧ .

(٩٧) الدكتور محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٧ .

(٩٨) الدكتور يحيى الجمل ، « النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية » ١٩٧٤ ، صفحة ١٦٢ - ١٦٣ .

(٩٩) الدكتور يحيى الجمل « نظرية الضرورة فى القانون الدستورى » ، صفحة ١٧٨ وما بعدها .

(١٠٠) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، من صفحة ٩ إلى صفحة ١٢٠ .

(١٠١) Duguit, « Traité de droit constitutionnel », 2ed. t.3, p. 700 et s, Dragos, Rusu, « Les decrets-lois le régime constitutioonel », 1942, p 88 et s.

(١٠٢) تنص المادة ١١٦ : Lorsque les institutions de la, République, L'indépendance de la Nation, L'intégrité de son territoire ou L'éxécution de ses engagements interationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du premier Ministre, des présidents des Assemblées ainsi que du conseil constitutionnel,

Il en informe la Nation par un méssage. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres delais, les moyens d'accomplir leur mission Le Conseil Constitutionnel est consulté a leur sujet.

La parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissouté pendant l'exercise des pouvoirs éxceptionnels.

(١٠٣) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠ .

(١٠٤) راجع نص الفقرتين فى كتاب الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، من صفحة ١٩٩ .

(١٠٥) راجع ما سبق صفحة ٢٠٤ فقرة ٦٦ .

(١٠٦) راجع ما سبق صفحة ٢٢٥ فقرة ٧٢ .

(١٠٧) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٣ - ١٩٤ .

(١٠٨) الدكتور محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٩ وما بعدها ، الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٧ .

(١٠٩) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٧ .

(١١٠) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٧ .

(١١١) راجع ما سبق صفحة ٢٢٧ فقرة ٧٣ .

(١١٢) راجع تفاصيل هذه الآراء فى كتاب الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٦٢٧ وما بعدها .

(١١٣) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٧ .

(١١٤) راجع ما سبق صفحة ١٣٢ فقرة ٤١ .

فصل ختامى
تقدير نظام التمثيل النيابى

٧٧ ـ ضابط التقدير :

انتهينا فى ختام دراستنا لمشكلة الديموقراطية (الفصل التمهيدى) إلى أنها « ليست مشكلة مبدأ بل مشكلة نظام . إذ بعد الاقرار بالسيادة للشعب تصبح المشكلة هى « كيف » يمارس الشعب هذه السيادة . وطبيعى أن تكون « كيف » هذه سؤالا فى القانون . إن روسو الفيلسوف قد أنهى مهمته ونقل المشكلة إلى أيدى رجال القانون ، بحيث إن الاجابة لا يمكن أن تكون : لأن هذا ممكن وهذا غير ممكن إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للإمكان والاستحالة . كما لا يمكن أن تكون الإجابة : هذا أفضل وهذا أسوأ ، إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للأفضلية . فمن كل ناحية تقوم مشكلة الديموقراطية داخل النظام القانونى ولا يمكن أن تحتمل إجابة فلسفية أو واقعية أو سياسية أو نفسية ، بل هى تتطلب إجابة قانونية لأنها تتعلق فى الأساس بقوة الإلزام القانونى لفعل إرادى يقوم به أفراد الشعب »[1] .

إن هذا لا يعنى أنه لا محل لدراسة وتقدير نظام التمثيل النيابى على أسس فلسفية أو واقعية أو سياسية أو نفسية إنما يعنى تماما أن تلك الدراسات ليست قانونية ، إنها دراسة لنظام قانونى ولكن من خارجه وهى فى الأغلب تعتمد على مواقف ذاتية غير موضوعية . فمن موقف فلسفى أو واقعى أو سياسى أو نفسى سابق على دراسة النظام القانونى ومن خارجه يقيس كل دارس ذلك النظام ويقيمه . وينطوى هذا الأسلوب على عيبين إذا دخلا ساحة القانون سلباها قدرا كبيرا من الطابع العلمى المفترض فيها . أول

هذين العيبين أن قياس أو تقدير أى نظام قانونى بهذا الأسلوب يقتضى دائما التراجع عنه إلا ما لا نهاية . إذ عندما يقاس نظام قانونى ويقدر بمقياس فلسفى أو واقعى أو سياسى أو نفسى يثور سؤال أولى حول مقياس صلاحية هذا المقياس ذاته . وكل إجابة عن هذا السؤال ، سترتد بنا إلى سؤال آخر سابق ، وهكذا إلى ما لا نهاية . العيب الثانى هو أنه أسلوب يقيس ويقدر ما هو عام بما هو خاص . ذلك لأن المقياس الذاتى إما أنه مقصور على صاحبه أو على مجموعة من الدارسين مهما كثر عددهم فهم ليسوا جماع الناس فى مجتمع معين . فهم جزء من كل . ومهما تكن رؤيتهم واضحة ، أو مقياسهم يبدو منطقيا فإنها رؤية خاصة ومقياس خاص ، فهو قاصر بطبيعته عن أن يصلح لقياس وتقدير نظام عام قياسا قانونيا . وآية هذا أن الرؤية الخاصة أو المقياس الخاص تفتح بابا مشروعا لكل فرد ولكل جماعة أخرى أن تكون لها رؤيتها الخاصة ومقياسها الخاص فى تقدير ذات النظام . وعندما تتعدد المقاييس وتختلف فى أمر نظام واحد يصح أحدها أو تخطىء جميعا ، ولكن الحقيقة الموضوعية للنظام ذاته تظل مجهوله ولقد كان اختيارنا لعرض الموضوع فى تطوره التاريخى محاولة للإفلات من مخاطر هذه الرؤية الخاصة ، كما قدمنا فى الفصل التمهيدى ، على أساس أن وقائع التاريخ وقد انقضت ، لم تعد ، كما هى ثابتة فى مراجعها قابلة للتغيير ، فهى قد أصبحت - على وجه - واقعا موضوعيا قد نختلف فى تفسيره ولكن احتمال الخلاف فيه قليل .

وهكذا يجتمع لنا - فيما نعتقد - عنصران موضوعيان لتقدير نظام التمثيل النيابى . أحدهما تطوره التاريخى الذى يمدنا بالوقائع فى مراحل وظروف مختلفة . والثانى أحكام النظام نفسه ، التى تمدنا بمقياسه الخاص . وستكون غاية هذا التقدير أن نعرف إلى أى حد صدق نظام التمثيل النيابى فى حل مشكلة الديموقراطية . أى إلى أى حد حقق دعواه فى أنه « نظام حكم الشعب بواسطة ممثليه » . أو على وجه أكثر تحديدا : ما هى العلاقة القانونية التى يطلق عليها اسم « تمثيل نيابى » بين الشعب وبين من يطلق عليهم ممثلين ونوابا . وقد قيلت فى هذا عدة نظريات .

٧٨ ـ أولا : نظرية الوكالة :

أولى هذه النظريات هى الوكالة . ومؤداها أن الناخبين إذ يختارون النائب عنهم تقوم بينهم وبينه علاقة وكالة بالمعنى المعروف فى القانون الخاص . وقد كانت تلك هى الصيغة التى بدأ بها التمثيل النيابى فى مرحلته البرلمانية فى انجلترا[١] وفى فرنسا[٢] ولكن تلك العلاقة قد انتهت منذ أن تحول نظام التمثيل من شكله البرلمانى الأولى إلى شكله النيابى السائد . فى هذا الشكل الأخير لا تتفق العلاقة بين الناخبين وبين النائب مع الوكالة من عدة وجوه : أولا : لكى يكون النائب وكيلا يجب أن يقتصر تمثيله على الدائرة التى اختارته فقط ، إذ أن الوكالة مثل باقى العقود لا تحدث ، من حيث المبدأ ، أثرا إلا بالنسبة لأطرافها إما عندما يكون النائب ممثلا للأمة كلها أو للشعب كله فإنه لا يمكن أن يكون وكيلا لا عن الناخبين الذين اختاروه ، ولا عن الناخبين الذين لم يختاروه . ثانيا : إن من آثار عقد الوكالة أن يكون للأصيل حق عزل الوكيل . وفى نظام التمثيل النيابى لا يستطيع الناخبون ، فى أية حالة ، عزل النائب قبل نهاية مدة نيابته . ثالثا : إن الوكيل فى عقد الوكالة يكون مسئولا أمام الأصيل عن أداء ما عهد إليه به وعليه أن يقدم عنه حسابا كلما طلب الأصيل ذلك ، فى حين أنه فى التمثيل النيابى لا وجود لمثل هذه المسئولية فهو ليس مسئولا أمام الناخبين عما يفعل أو يقول أو يقرر . رابعا : إنه فى عقد الوكالة لا يملك الوكيل إلا ما يخول له الأصيل من سلطات . صحيح أن الأصيل يستطيع أن يصدر وكالة عامة ولكنه يبقى ـ ومع ذلك ـ ومن حيث المبدأ سيدا لوكالته بمعنى أنه يستطيع أن يملى على الوكيل تعليماته عن الطريقة التى يجب أن تنفذ بها الوكالة ، فالوكيل إذن مقيد بشروط الوكالة وملتزم باتباع ما يصدر ، إليه الأصيل من أوامر أو توجيهات ولو كان النائب وكيلا عن ناخبيه لكان مؤدى هذا أن يكون من حق الناخبين أن يملوا عليه برنامجه السياسى على الأقل . خامسا : ثم أن الناخبين ، المفترض أنهم الأصيل فى عقد الوكالة ، عبارة عن أفراد متفرقين لكل واحد منهم إرادته الخاصة وليسوا شخصا اعتباريا واحدا مكونا من متعددين لتكون له إرادة واحدة يختار وكيلا

عنه وهو ما يعنى أن إرادة جماعة الناخبين التى يعبر عنها النائب ـ كما هو مفترض ـ لا توجد إلا بعد الانتخاب ولا وجود لها قبله فكأن النائب هو الذى يخلق إرادة الناخبين الموحدة . سادسا : وأخيرا ، فإن الوكالة لا تنصرف إلا لمن يفوز بأغلبية الأصوات بعد اتمام الانتخاب ، وبالتالى فإن شخص الوكيل لا يكون معروفا للناخبين إلا بعد انتهاء عملية الانتخاب التى ـ يفترض ـ أنها منشئة للوكالة . ومعنى هذا أن التوكيل يتم بالانتخاب لوكيل غير معروف للأصيل ، وهو ما يجعل انعقاد الوكالة مستحيلا لعدم وجود الطرف الثانى فى العقد عند صدوره .

٧٩ ـ ثانيا : نظرية النيابة :

هذه هى النظرية الأصيلة فى التكييف القانونى للتمثيل النيابى ، وقد عرضها على أكمل وجه إيسمان مبتدئا من فكرة سيادة الأمة . وملخصها أن فكرة سيادة الأمة تقوم على وجهين لحقيقة واحدة . الوجه الأول هو معقوليتها . فمن البديهى أن تكون السلطة العامة والحكومة التى تمارسها قد وجدت من أجل مصلحة كل الأعضاء الذين يكونون الأمة . ويؤدى هذا الوجه من الحقيقة إلى نتيجة لا تمكن المنازعة فيها وهى أن كل ما هو قائم من أجل مصلحة الجميع يجب أن يساهم فى إقامته كل أصحاب المصلحة ، أى الإرادة العامة ، أو جميع المواطنين ماعدا قيدا واحدا هو احترام رأى الأغلبية لأنه أولا حق للجميع وثانيا أفضل الأساليب العملية لإرادة الشئون العامة[1] .

« أما الوجه الثانى للحقيقة ذاتها فهى أن سيادة الأمة هى الفكرة الوحيدة التى تفسر تفسيرا قانونيا صحيحا أو مناسبا الواقع التاريخى الذى لاشك فيه . دلالة هذا الواقع هى أنه ، بصرف النظر عمن يتولى السلطة سواء كان فردا أو جماعة ، فإن السلطة ذاتها لا يمكن أن تكون ذات أثر إلا إذا أطاعها الأفراد . وسبيل السلطة إلى هذه الطاعة يكون إما بفرضها بالقوة أو باحترامها للرأى العام . إما عن القوة فهى وسيلة فاشلة فى أن تساند على وجه مستمر ومستقر السيادة القانونية فى المجتمعات المتمدينة . ففى مثل هذه المجتمعات لا توجد أية قوة قادرة على أن تبقى فى السلطة

سيدا لا تريده أغلبية الشعب . وبالتالى لا يبقى سند للسلطة إلا احترامها للرأى العام . هذا الاحترام للإرادة العامة [5] شرط لازم لقيام السلطة بصرف النظر عن شكل الدولة . فهو موجود فى الدول الملكية كما هو موجود فى الدول الجمهورية ، ويوجد فى الملكيات المطلقة كما يوجد فى الملكيات المعتدلة ، وإن كان يختلف وعيا وظهورا تبعا للبيئة السائدة فى كل دولة . وقد يكون احترام الرأى العام استجابة لعقيدة دينية أو نتيجة لتقاليد مستقرة . ولكنه موجود كواقع لا تستطيع أية حكومة أن تستمر فى السلطة بدونه ، ولكن مادام الرأى العام هو القوى السياسية المسيطرة والضرورية أو مادام هو السيادة « الفعلية » ، فإنه إذا حدث إن كانت السيادة « القانونية » لغير الأمة التى ينبع منها الرأى العام ، فإن هذا الرأى العام لا يستطيع أن يمارس فاعليته إلا على وجه ناقص أو مضطرب أو ثورى . وفى هذه الحالات لا يعبر الرأى العام عن سيادته إلا بطرق غامضة أو تمنيات غير محددة وغير مؤثرة . ولا يواجه السيادة القانونية إلا من موضع التماس الذليل أو قوة الثائر ، وهو ما يعنى أن ثمة انفصاما بين الواقع والقانون .

« ينتهى هذا الانفصام ويتحقق الاتساق بين الواقع والقانون عندما توضع السيادة « القانونية » حيث توجد بالضرورة السيادة « الواقعية » أى الرأى العام . فهنا يترجم القانون ترجمة صحيحة الواقع الذى لابد منه . ومن هنا فإن الاقرار بسيادة الأمة وتنظيمها واحترامها يقتضى اعطاء الرأى العام القوة الأسمى ، والتعبير المحدد ، والقيمة القانونية ، والسلطة التشريعية . ومن أجل أن تكمل سيادة الرأى العام وتكمل له أداة التعبير عن ذاته فإن الحرية معناها الحديث تضع تحت تصرفه وسائل أخرى يعبر الأفراد بها عن آرائهم مثل حرية الصحافة وحرية الاجتماع » .

على أساس هذا المبدأ ، أقام الفقيه ركنى النظام النيابى : حق الاقتراع وحق التمثيل .

أما بالنسبة لحق الاقتراع فيقول إن « الأمة صاحبة السيادة ليست

شخصا حقيقيا بل هى مجموعة من الأفراد collectivité d'individus فهى بذاتها لا تستطيع أن تريد . وبالتالى فإن المقابل لهذه الإرادة اللازمة لممارسة السيادة لا يمكن أن يوجد إلا فى الارادات المتفقة لعدد معين من الأفراد يؤخذون من الأمة ذاتها ، وما يقررونه يصبح « معتبرا » كأنه التعبير عن إرادة الأمة . المساهمة فى هذا الرأى هو ما نسميه حق الاقتراع السياسى ، ومن يكون لهم الحق فيه هم من نسميهم الناخبين السياسيين ، وهم الذين يكونون الأمة بمعناها القانونى nation légale . حق الاقتراع السياسى هذا ، الذى ليس إلا ممارسة السيادة ذاتها ، يمكن أن يتم بوسيلتين إما أن الناخبين السياسيين يقررون بأنفسهم ومباشرة ما تقتضيه السيادة كأن يقترعوا - مثلا - على مشروع قانون وهذه هى الحكومة المباشرة. وإما أن ينتخبوا ممثلين يمارسون السيادة باسم الأمة وهذه هى الحكومة النيابية .. ويمكن أن يحدث أن الناخبين السياسيين لا ينتخبون ممثلى الشعب les répresentants du peuble مباشرة بل ينتخبون جماعة محدودة تقوم هى بانتخاب الممثلين وهذا هو الانتخاب غير المباشر . وأخيرا ففى بعض الأوقات يقوم ممثلو الشعب ، بالرغم من أن وظيفتهم محدودة فى ممارسة بعض أوجه السيادة ، يقومون باختيار من يكلون إليهم أوجها أخرى من السيادة ، وبالتالى يتحولون - مؤقتا - إلى ناخبين . ولكن فى كل هذه الحالات المركبة تبقى القاعدة هى الناخبون السياسيون .

« وفى كل مرة يحدث انتخاب لإقرار عمل من أعمال السيادة واكتشاف إرادة الأمة من خلاله يصبح من اللازم برأى الأغلبية باعتبار أن رأى الأغلبية هو الذى يعبر عن هذه الإرادة . وليس مرجع هذا إلى ما يقوله أنصار العقد الاجتماعى من اتفاق الناس بالإجماع على الأخذ برأى الأغلبية ، ولكن مرجعه إلى أن اعتبار رأى الأغلبية هو المعبر عن إرادة الأمة أمر طبيعى وضرورى باعتباره الأمر السلمى الوحيد المقبول من الجميع . ولا بديل له إلا الاجماع أو الاحتكام إلى الأكثر حكمة . أما الاجماع فهو وهم غير قابل للتحقق فى أية جماعة من الناس . أما بالنسبة للتحكيم فلا سبيل إلى معرفة من هم أكثر حكمة للاحتكام إليهم ما دمنا لا نعيش فى مجتمعات

بدائية . وهكذا يتضح أن قانون الأغلبية هو واحد من تلك الأفكار البسيطة المقبولة بداهة . ويحمل في ذاته ذلك المميز وهو أنه لا يفرق بين الناس في البداية ويضعهم جميعا في مستوى واحد .

« ولكن كيف يتم الانتخاب ؟ لو افترضنا أن لكل المواطنين حق الانتخاب فإن لكل المواطنين ممارسة السيادة ويقتضى هذا اشتراكهم جميعا في ابداء الرأى أو اشتراك أغلبيتهم في التعبير عن إرادة الأمة . ويتحقق هذا في الديموقراطية المباشرة ، حيث يشترك جميع الناخبين في ابداء الرأى في قانون واحد مثلا . ولكن الأمر يختلف عندما يكون موضوع الانتخاب هو اختيار ممثلين . ففى هذه الحالة لا يمكن أن تحتفظ عملية الانتخاب بوحدتها فلم يحدث أبدا أن اقترح أحد ، جديا ، أن يجعل من الأمة كلها دائرة انتخابية واحدة يتولى كل الناخبين فيها اختبار كل الممثلين . إذ أن مثل هذا الاقتراح يواجه عقبات « مادية » غير قابلة للتغلب عليها منها صعوبة عملية الانتخاب ومنها جهل الناخبين بالمرشحين مما يجعل نتيجة الانتخاب متوقفة على الحظ والتخمين . ومن هنا كان لابد من تقسيم جماعة الناخبين إلى دوائر يقوم الناخبون في كل دائرة منها بانتخاب نائب أو أكثر بالأغلبية . ولكن هذا التقسيم لا يعنى أن كل دائرة تمارس حقا خاصا بها أو تمارس لحسابها الخاص عملا من أعمال السيادة . كما أنه لا يعنى أنها هى التى تخول النواب سلطاتهم . لأن النواب لا يستمدون سلطاتهم إلا من سيادة الأمة ، أى من الأمة كلها . ومن هنا فإن ما يحدث في كل دائرة ، في الحقيقة ، هو عرض اختيار النواب على الأمة لتمنحهم وظائفهم . فكل دائرة تختار باسم الأمة كلها وتنوب عنها نيابة خاصة بها في هذا الاختيار .

يؤدى هذا كله إلى عدة نتائج مهمة . أولها : أن الدوائر الانتخابية يجب أن تكون أجزاء من جماعة الناخبين ، وبالتالى أن تكون كلها مكونة ممن تتوافر فيهم صفة واحدة هى أنهم مواطنون . إن هذا وحده هو الذى يحتفظ لممارسة سيادة الأمة بطبيعتها بالرغم من تقسيم الناخبين إلى دوائر . لأنه يوحد شروط الانتخاب فيها جميعا . لذلك فإن مبدأ سيادة الأمة

يتناقض منطقيا ويستبعد ما يقال له تمثيل المصالح[1] . ثانيا : أنه يجب أن يكون عدد الناخبين فى كل دائرة متساويا فى نسبته إلى مجموع الناخبين فى الأمة . ثالثا : أنه لما كان النواب يستمدون سلطاتهم من الأمة كلها وليس من الناخبين فلا يجوز اعتبارهم وكلاء عن الناخبين . رابعا : أنه يمتنع على الناخبين أن يلزموا النواب بتعليمات خاصة . خامسا : أن الأغلبية هى وحدها التى تعبر عن إرادة الأمة فلا حق للأقلية فى أن يكون لها ممثلون .

هذه النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة لا يمكن استبعادها إلا باستبعاد المبدأ ذاته . وذلك باعتبار أن كل فرد من الناخبين يملك جزءا من سيادة الأمة ، يستعمله فى الانتخاب كحق خاص به . وعندئذ يصح القول بأن النائب يستمد سلطته - قانونا - من الناخبين ، وأن تلك السلطات لا يمكن أن تمثل منطقيا ، داخل مجلس النواب ، إلا إرادة الناخبين الذين يكون لهم الحق حينئذ فى أن يقيدوا النائب عنهم بوكالة إلزامية كما يتبع هذا أن يكون من حق الأقلية ، مثل الأغلبية تماما ، أن يكون لها نواب يتناسب عددهم مع عددها » .

بعد أن عرض الفقيه الكبير نظريته هذه تصدى للاعتراض الأساسى الذى أثاره روسو على مبدأ التمثيل النيابى وهو أن الإرادة بطبيعتها لا تنتقل فقال إن هذا التعبير كما استعمله روسو غير صحيح تماما . فمع التسليم بأن القانون ، الذى هو التعبير عن الارادة العامة ، يجب بالضرورة أن يصدر عن الأمة إلا أن هذا يعنى أن الأمة التى هى وحدها صاحبة السيادة ، هى وحدها التى تملك حق عمل القوانين أو منح سلطة عملها ، ولكنه لا يعنى أن يكون القانون بالضرورة ، وببساطة ، التعبير المباشر عن الإرادة العامة تصوغه أغلبية المواطنين . إذ أن القانون ، قبل كل شىء ، قاعدة عدالة ومصلحة عامة . فإذا كان قائما بالضرورة على سلطة السيادة ، فلا يجرؤ أحد على القول بأن صاحب السيادة يستطيع أن يملى قوانين غير عادلة أو ضارة ، ومن هنا فإن الحكومة التى تجعل من الأمة المصدر الأم لكل سلطة ، تستطيع أفضل من غيرها أن تضمن أن مثل تلك القوانين لا تصدر إلا خطأ وبحسن نية ، وبذلك تكون هى النظام الأفضل والأكثر مشروعية . فهل تتيح

الحكومة النيابية فرصا أكبر مما تتيحه الحكومة المباشرة للحصول على قوانين عادلة أو نافعة أو معقولة أم لا ؟ هذا هو السؤال الأساسى والاجابة عنه لا يمكن أن تكون محل شك[1] .

٨٠ ـ ثالثا : نظرية العضو :

هذه النظرية الثالثة فى تكييف علاقة « التمثيل النيابى » تتضمن ردا على النظرية السابقة وتقدم تكييفا جديدا لتلك العلاقة . وقد عرضها الفقيه الفرنسى الكبير كاريه دى ملبرج فى كتابه « مساهمة فى النظرية العامة للدولة »[2] ومبتدئا من فكرة سيادة الأمة ذاتها التى انطلق منها ايسمان ولكنه انتهى إلى نتائج مختلفة تماما .

قال : « إذا انطلقنا من القول بأن التمثيل النيابى قائم على أساس عدم مقدرة من له السيادة على ممارستها فلابد أن تمتد صفة النيابة إلى كل السلطات فتصبح السلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، مثل السلطة التشريعية ، سلطة نيابية ما دامت فى الواقع وظائف ممارسة لسيادة الأمة كل فى حدود اختصاصها . وهذا هو المعنى الواسع للتمثيل النيابى . ثمة معنى أضيق من هذا يقصر صفة التمثيل النيابى على النواب المنتخبين بواسطة المواطنين لتكوين الهيئة التشريعية .. من هنا ترتبط فكرة التمثيل النيابى بفكرة الانتخاب . فيعتبر أعضاء الهيئة التشريعية ممثلين للأمة من حيث هم منتخبون من الناخبين أو أغلبهم . وفى هذه النقطة ينحصر البحث عن التكييف القانونى لفكرة التمثيل النيابى فى القانون العام . وهنا يثور السؤال المهم ؟ ما معنى أن يوصف عضو الهيئة التشريعية بأنه نائب وممثل ، وعمن ينوب ومن يمثل ، وما مدى السلطات التى تؤول إليه بصفته نائبا مثلا ؟

« بعد استبعاد علاقة الوكالة[1] يجب أن نحتاط ضد الخلط بين الانتخاب وتفويض السلطة . فمجرد أن أعضاء الهيئة التشريعية منتخبون لا يعنى أنهم يستمدون سلطاتهم من ناخبيهم . فالواقع أن اجراءات تعيين أو إسناد

السلطة إلى شخص لا تقتضى بالضرورة أنه يستمد سلطته ممن عينه . فمثلا عندما ينص الدستور على أن يتولى البرلمان انتخاب رئيس الجمهورية لا يعنى هذا أن رئيس الجمهورية يستمد سلطاته من البرلمان . كما أنه إذا كان تعيين رجال القضاء يتم بقرار من رئيس الجمهورية فإن هذا لا يعنى أنهم يستمدون سلطاتهم منه . وعلى هذا الأساس ، فإن استبعاد فكرة الوكالة يؤدى بالضرورة إلى القول بأن الانتخاب ليس إلا طريقة لتعيين أعضاء الهيئة التشريعية . أنه مشابه فى طبيعته للقرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية بتعيين كبار الموظفين والقضاة . ولكنه ـ مع ذلك ـ غير مطابق له . فالواقع أن الناخبين يجعلون من عملية الانتخاب وسيلة للتأثير فى الاتجاه العام للسياسة التى يتبعها النواب إذ مما لاشك فيه أن الناخبين يختارون النواب طبقا لآرائهم السياسية ولا يعيدون انتخابهم إلا بقدر ما يلتزمون بتلك الآراء خلال ممارستهم وظيفتهم . وبالتالى ليس صحيحا ما يقال من أن الانتخاب فى النظام النيابى ليس إلا اختيارا أو انتقاء للأكثر كفاءة . أو على الأقل أن هذا القول يقصر عن تفسير عملية الانتخاب . فحتى لو لم يكن للناخبين على النواب سلطة الأصيل على وكيله فإن علاقتهم به لا تصبح مقصورة على مجرد الاختيار ، ولكنها تتضمن تخويل المواطنين قدرا من وسائل التأثير فى النواب . كل ما فى الأمر أن هذا التأثير لا يظهر إلا بطريقة غير مباشرة ومحدودة ، إذ يتمثل فى سلطة انتخاب وإعادة انتخاب النواب .

« ومع ذلك فإن هذا لا يغير شيئا من حقيقة أن ما يقوم به الناخبون فى نظام التمثيل النيابى هو تعيين أعضاء الهيئة التشريعية بحيث إنه بمجرد انهاء عملية الانتخاب يكون الناخبون قد استنفدوا حقهم فى المساهمة فى ممارسة السيادة .

« فى هذه الحدود ، ما هو التكييف الصحيح للعلاقة بين الناخبين والمنتخبين ؟ يمكن تحديد هذه العلاقة على الوجه التالى : يتم تعيين أعضاء الهيئة التشريعية عن طريق الاقتراع العام ولكنهم لا يستمدون سلطتهم من المواطنين . إن هذه الصيغة تعنى أن عضو الهيئة التشريعية يتم اختياره

وتعيينه بواسطة الناخبين ، وهم الذين يقدمونه لتولى سلطته . ومنهم يستمد سند توليها ، وبالتالى يمكن القول - إذا أردنا - أن هيئة الناخبين هى مصدر اسناد السلطة للنواب . ولكن لا يمكن أن نقول هذا إلا فى هذه الحدود . إذ فيما يتجاوز هذا الاسناد ليس عضو الهيئة التشريعية وكيلا ولا نائبا ولا ممثلا للناخبين . إنه المنتخب منهم ولكنه ليس مندوبهم . وقد قيل عن هذه العلاقة إنها علاقة ثقة . والقول بأنها ثقة ، وليس نيابة ، يؤكد طابعها السلبي بالنسبة للناخبين .

« نستطيع إذن أن ننطلق من تأكيد أن السلطة التى يمارسها أعضاء الهيئة التشريعية ليست مستمدة من المواطنين . ولكن هذا المنطق ما يزال سلبيا ، إذ يبقى أن نعرف من - إذن - يستمد النواب سلطاتهم أو بمعنى أدق ، من الذى يمثلونه ؟ .. إن اجابة نظام « التمثيل النيابى » حاسمة وصريحة وأصبحت تقليدية . أنه : يمثل النواب الأمة كلها . ولكن ما الذى تعنيه هذه الاجابة على وجه التحديد .

« أن تعبير يمثل النواب الأمة كلها لا يحتمل إلا تفسيرا واحدا هو أن النواب يمثلون كل المواطنين باعتبارهم جماعة غير قابلة للانقسام وفوق الوجود الفردى لمن تتكون منهم . والواقع أن هذه القاعدة لا تعنى أن كل نائب يمثل بالاضافة إلى ناخبى دائرته كل الناخبين الآخرين . إن مثل هذا التفسير مجرد من أى دلالة قانونية . إذ لو كان النائب يمثل الناخبين فإنه لا يستطيع أن يمثل إلا من انتخبوه ، أما بالنسبة للناخبين خارج دائرته الانتخابية فليس ثمة أية علاقة بهم وبالتالى لا يستطيع - على أى وجه - أن يكون ممثلا لهم . صحيح أنه طبقا لمبدأ سيادة الأمة لا يكون الانتخاب فى كل دائرة استعمالاً لحق خاص بتلك الدائرة تستعمله باسمها ولحسابها بل هى تستعمله باسم ولحساب الأمة وبالتالى يكون صحيحا أن النائب منتخب من الأمة ذاتها ، ومع ذلك فيجب الانتباه إلى عدم الخلط بين الأمة والأفراد المكونين لها .. ويبدو هذا واضحا فيما لو سألنا ما هو مصدر حق الدوائر الانتخابية فى أن تنتخب باسم الأمة ؟ .. هذا المصدر إما أن يكون الدستور أو قوانين الانتخاب العادية . ولكن فى النظام النيابى لا يكون الدستور أو

القوانين من عمل المواطنين أنفسهم بل هو من عمل المجتمع كله عن طريق أجهزته . ولو أخذنا المواطنين كأفراد وبصفتهم الفردية هذه فإننا لا نجد أنهم فى أية لحظة أو مرحلة قد تدخلوا ليكلوا إلى إحدى الدوائر الانتخابية أن تختار باسمهم نائبا عن الجميع . الأمة وحدها ، باعتبارها جماعة واحدة غير منقسمة ، هى التى أقامت الدوائر الانتخابية وأعطتها اختصاصها .. فلا يمكن إذن إن نقول أن كل دائرة انتخابية تختار نائبا بناء على تفويض من كل المواطنين وبالتالى لا يمكن قبول هذا الرأى لتفسير كيف أن النائب يمثل الجميع . ولكن تجب العودة دائما إلى حقيقة أن النائب لا يمكن وصفه بأنه ممثل الأمة إلا على أساس أن الأمة هيئة واحدة أسمى من الأفراد الذين يكونونها . ويترتب على هذا أن النائب لا يمثل لا الدائرة الانتخابية ولا المواطنين بصفتهم هذه ، ولا مجموعة من الأفراد ، ولكن يمثل الأمة باعتبارها هيئة واحدة مستقلة ومتميزة عن كل الأفراد والجماعات التى تتضمنها .

« ولما كانت الأمة على هذا الوجه تتوحد مع الدولة فيمكن القول بإن قاعدة أن النواب يمثلون الأمة تؤدى فى التحليل الأخير إلى أن النواب هم ممثلو الدولة ومندوبوها فى ممارسة سيادتها فى مجال الاختصاص الدستورى للهيئة التشريعية » .

هنا قد يثور اعتراض هو : أن الأمة فكرة مجردة فكيف يمكن أن تسند إليها إرادة ؟ ويرد كاريه دى ملبرج بأن هذا الاعتراض ظاهرى ومن السهل من الناحية القانونية الرد عليه . ذلك لأنه فى نطاق الدراسات القانونية تنصب وظيفة القانون العام على تنظيم الأمة بأن يخلق لها أعضاء Organes للإرادة وللتصرف لحسابها . وهذه هى على وجه الدقة وظيفة الهيئة التشريعية . إنها العضو الذى يخلقه القانون العام لتستطيع الأمة أن تريد به فى مجال التشريع . ولكن هذه النقلة تؤدى مباشرة إلى إعادة النظر فى فكرة تمثيل الأمة ذاتها . إذ أنه على هذا الأساس لا تكون الهيئة التشريعية ولا أية هيئة أخرى هيئة « نيابية » بالمعنى الصحيح للكلمة ، بل هى - من حيث تكييفها القانونى - عضو من أعضاء الأمة .

« وثمة فارق كبير بين النائب والعضو . ذلك لأن ما يميز النائب هو أنه يريد ويقول لحساب شخص آخر غيره . وبالتالى فإن كل نيابة تفترض بالضرورة شخصين . أحدهما ـ الأصيل ـ سابق وفوق الآخر ، النائب . إن هذا هو مدلول كلمة النيابة ذاتها . فهى تعنى أن واحدا يمثل الآخر وهو ما يتضمن أن هناك شخصا سابقا قابلا للتمثيل النيابى . هذه الأسبقية تؤدى مباشرة إلى أن على النائب أن يوفق بين الإرادة التى يعبر عنها وإرادة من ينوب عنه ، على الأقل فى كافة الحالات التى لا يكون فيها الأصيل عاجزا ماديا أو قانونيا عن التعبير عن إرادته . صحيح أن النائب يعبر عن إرادته هو ، ولكنه يعبر عنها نيابة عن إرادة الأصيل وبالتالى يتعين عليه احترام تلك الإرادة السابقة على إرادته . أما بالنسبة للعضو الآخر فالأمر مختلف تماما أن وظيفة العضو أن يريد لحساب جماعة موحدة لاتستطيع فى صورتها المجردة أن تريد أو أن تتصرف ، وبالتالى فإن العضو لا يفترض سبق وجود شخصية أو إرادة بل أنه هو الأداة التى تصبح بها الجماعة قادرة على الإرادة والتصرف ، أى التى بها توجد إرادة الجماعة التى لم تكن حتى ذلك الحين موجودة ، والتى عن طريقها ، بالتالى ـ توجد الجماعة كشخص قانونى لتكسب بها الشخصية القانونية التى لم تكن لها من قبل .

« بناء على هذا يمكن القول بأن النظام المسمى « نظام تمثيل نيابى » ليس « نظام تمثيل نيابى » بالمعنى الصحيح للكلمة لأن أعضاء الهيئة التشريعية لا يمكن اعتبارهم ممثلين لا للمواطنين ولا للأمة . فمن ناحية ، هم لا يمثلون إرادة المواطنين لأنهم فيما عدا علاقة الانتخاب يعتبرون طبقا لمبادىء ذات النظام المسمى « نظاما نيابيا » مستقلين استقلالا تاما عن المواطنين . وقد عرفنا من قبل أن التمثيل النيابى الحقيقى يفترض دائما نوعا من تبعية النائب لمن ينوب عنه . وعندما يوجد شخص له مطلق الحرية فى أن يريد لحساب آخر بدون أن يكون لهذا الآخر أية وسيلة لتأكيد إرادته هو ، لا يمكن القول بأن ثمة تعبيرا عن إرادة هذا الآخر أو تمثيلا لإرادته . ولا تكون ثمة فى الواقع إلا إرادة ذلك الذى يستطيع أن يقرر بمطلق حريته ما يريده هو للآخر . من أجل هذا نجد أنه فى كل حالات النيابة الحقيقية ، هناك لحظة يستطيع فيها الأصيل بإرادته أو بشخصه الظهور وتأكيد أصالته فوق النائب . حتى بالنسبة لناقصى أو معدومى الأهلية الذين ينوب

عنهم ويمثلهم الأوصياء والقيم لابد من أن يأتى وقت يقدم فيه هؤلاء النواب حسابا أما لمن يمثلونهم أو لورثتهم على وجه يؤكد مسئوليتهم عما أرادوه لهم عن طريق النيابة وليس ثمة من كل هذا فى النظام المسمى « تمثيلا نيابيا » .. « فالنواب » لا يمثلون إرادة سابقة للمواطنين لأن هذا النظام لا يسمح للمواطنين بأن يريدوا غير ما يريده « النواب » . ومن ثم لا يمكن إن يقال أن إرادة المواطنين موضوع تمثيل أو نيابة فى نظام يعتبر إرادتهم غير موجودة أصلا ولا يعتد إلا بإرادة « النواب » التى تبقى هى وحدها ذات فاعلية . أكثر من هذا فإن نظرية سيادة الأمة تجرد المواطنين من الأهلية فى أن ينيبوا عنهم أعضاء الهيئة التشريعية ، ما دامت تعتبر هؤلاء الأعضاء نوابا وممثلين للأمة الموحدة ، غير قابلة للانقسام ، الدائمة ، وبالتالى المتميزة عن الأفراد فيها .

« ومن ناحية ثانية فإن أعضاء الهيئة التشريعية فى النظام المسمى « تمثيلا نيابيا » لا يمثلون الأمة . لأن الأمة على هذا الوجه الذى وصفناه لا تكون هى الأخرى قابلة لأن يكون لها نواب ممثلون . فقد رأينا من قبل أنه لكى تقوم علاقة تمثيل نيابى لابد أن يوجد أولا وقبل قيام هذه العلاقة ، شخص متميز وذو إرادة قابلة للتمثيل ، إذ لا يمكن أن تقوم نيابة أو تمثيل لمن هو معدوم . وعلى هذا ، فلكى يمكن أن يمثل الأمة أو ينوب عنها أحد فى مجال التشريع مثلا لابد أن توجد ، قبل الهيئة التشريعية ، إرادة تشريعية للأمة يمكن أن تنوب عنها وتمثلها الهيئة التشريعية بعد ذلك . وبشكل عام ، لابد من أن تكون الأمة « شخصا » قائما وموجودا حتى يمكن أن يكون ثمة وجه للحديث عن النيابة عنها أو تمثيلها . ولكن الأمة لا تكون لها إرادة ، قانونا ، سواء كانت إرادة تشريعية أو غير تشريعية ، ولا تصبح فى حكم القانون شخصا إلا من خلال تنظيمها المسمى « تمثيلا نيابيا » . فتشكيل هيئة تشريعية أو أية سلطة أخرى لها سلطة الإرادة للأمة ، هو تشكيل غايته تمثيل إرادة الأمة أو شخصها ولكن تجسيد هذه الإرادة والشخصية . أن أعضاء الهيئة التشريعية ، إذن ، ليسوا ممثلين لإرادة الأمة بل خالقوها . إنهم « عضو » تكوين هذه الإرادة التى لا تبدأ فى الوجود إلا باختصار أن جوهر النظام النيابى المسمى« تمثيلا نيابيا » أنه نظام خال من معنى من معانى « التمثيل النيابى » .

٨١ـ النظرية الواقعية :

بعد أن عرض الفقيه بارتلمى النظرية السابقة عرضا مختصرا وردها إلى أصلها الألماني نقدها من عدة نواح يهمنا منها النقد القانوني وهو ـ في رأينا ـ حاسم . يقول إن تلك النظرية غير معقولة وتنتهي إلى مأزق لا مخرج منه . هو أن الدولة ـ طبقا لها ـ هي التي تعطي للأعضاء اختصاصاتها فهي إذن التي تخلقها في حين أن الدولة ذاتها لا توجد إلا بتلك الأعضاء[1] . بعد هذا النقد قدم تفسيرا واقعيا لنظام التمثيل النيابي فقال[2] . من أجل صياغة نظرية للحكومة النيابية يجب ألا نشغل أنفسنا بالنظم القانونية القائمة والمستمدة من القانون الخاص . وعلينا أن ننطلق من تلك الفكرة الأساسية التي يؤيدها الواقع وهي أن ثمة ضرورة « سياسية » لقيام علاقة اتساق بين البرلمان والأمة . ومن هنا فإن إقامة وتنظيم حكومة نيابية ليست مسألة تحليل قانوني غايته البحث في الأشكال القانونية عن ذلك الشكل الذي يعتبر التمثيل النيابي تطبيقا له ثم استخلاص نظام قانوني منه عن طريق القياس . ومن هنا فيجب أن ينحصر البحث فيما يتيحه الفن الدستوري من إمكانيات منع البرلمان من الحكم على وجه لا يتفق مع الرأي العام مثل بعض تسهيلات حل البرلمان ، والتجديد المتكرر له ، وتوسيع قاعدة الناخبين ، والالتجاء إلى الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي المأخوذ بها في الحكومات شبه المباشرة واللذين يمكن أن يفيدا في انضباط نظام الحكومة النيابية . كما يجب أيضا أن نضمن للبرلمان قدرا من الاستقلال حتى يسمح له بألا يتبع الرأي العام تبعية عمياء وأن يستطيع أن يمارس حقه في القيادة إذا رأى أن البلاد مخطئة .. وبالتالي لابد من رفض فكرة الوكالة الالزامية التي تحيل النواب عبيدا للناخبين كما يجب ألا يكون حل المجلس بالغ السهولة ، وأن تكون مدة النيابة لسنوات كافية وأن يحصن الأعضاء ضد المسئولية . ذلك لأن إقامة حكومة نيابية هي إقامة توازن دقيق بين البرلمان والرأي العام قابلا بلا نهاية للتنوع تبعا للمستوى الثقافي والأخلاقي وتبعا لدرجة تطور ونمو قيمة الرأي العام في مجتمع معين في زمان معين . إن أكبر خطر يهدد الوضع الحالي هو الخطر الذي يهدد المصالح العامة بواسطة المصالح الخاصة المنظمة . ففي أثناء الانتخابات يتعرض المرشحون لما لا حصر له من الجماعات التي تفرض عليهم الالتزام مقدما بمواقف معينة إذا تم

انتخابهم وتحملهم على أن يوقعوا برامج محددة وقلما يستطيع المرشح أن يرفض .

إلى هذه النظرية الأخيرة يميل الاتجاه السائد فى الفقه العربى فى مصر[8] .

٨٢ ـ استحالة التمثيل النيابى :

بالرغم من اختلاف النظريات التى ذكرناها فإنها تتفق فى شىء واحد هو أن التمثيل النيابى لإرادة الشعب مستحيل قانونا . ونكتشف مرة أخرى عبقرية جان جاك روسو الذى أنطلق من هذه الحقيقة « القانونية » عندما قال أن الإرادة غير قابلة للانتقال أو التمثيل .

والواقع أن التطور التاريخى للنظام المسمى « تمثيلا » نيابيا لا يقدم دليلا واحدا على أنه فى أية مرحلة من مراحله كان يمثل الشعب أو حتى الناخبين . فقد عرفنا كيف بدأ برلمانا يقوم الملوك فيه باختيار من يمثل الطوائف الاجتماعية ، وأن فكرة الانتخاب قد بدأت ، مع تكوين الطبقة البورجوازية ، نتيجة صعوبة أن يختار الملك من المدن من يمثلها أو ينوب عنها من بين أفراد لم يكونوا متميزين بالقابهم أو مناصبهم المدنية أو العسكرية كما رأينا كيف أن الناخبين أرادوا منذ البداية أن يكون هذا التمثيل أو النيابة ، تمثيلا أو نيابة حقيقية فعقدوا مع ممثليهم الوكالات التى تلزمهم بالتعبير عما يريدون وفى حدود ما يريدون ولكن الطبقة البورجوازية التى استندت إلى هذه الوكالات لمواجهة استبداد الملوك لم تلبث بعد أن نجحت أن واجهت الشعب ، أو الناخبين ، أنفسهم ، وأرست المبدأ النيابى العتيد ، وهو عدم التزام النائب بشىء فى مواجهة الذين انتخبوه . وقد استقر هذا المبدأ عمليا ، قبل أن توجد النظريات التى تبرره على يد لوك ثم مونتسكيو ثم نظرية سيادة الأمة ، تلك النظرية التى إن صدقت فهى تعنى استحالة التمثيل النيابى عن الشعب أو الناخبين ، وإن لم تصدق فهى تأكيد لاستحالة التمثيل النيابى .

كل هذا يعنى ، فى القانون ، وفى التجربة التاريخية ، استحالة القول بأن الشعب يحكم نفسه بوساطة ممثليه . وبالتالى الاستحالة القانونية والتطبيقية لديموقراطية التمثيل النيابى . ولكن هذا لا يعنى أن نظام التمثيل النيابى مضاد

للديموقراطية ، أو أنه غير لازم للديموقراطية ، أو أنه من حيث هو نظام ابتكرته البورجوازية فهو غير شعبي ويجب إسقاطه . كل هذا غير صحيح . إنما يعنى فقط وعلى وجه التحديد أنه نظام لإدارة الدولة (الحكم) يحول - بنجاح فائق - ضد استبداد أى من السلطات بكامل السلطة ، ويقيم توازنا فيما بينها ، وتعاونا ، ورقابة متبادلة . ففى ظل الاستحالة المادية ، والقانونية أيضا ، لقيام كل أفراد المجتمع بكل الوظائف العامة ، لابد أن تكون إدارة الشئون العامة فى الدولة مسندة إلى أقلية يتم اختيارها طبقا لشروط كثيرة : منها الجنسية ، ومنها السن ، ومنها اشتراط درجات علمية عامة وتخصصات علمية ، ومنها اجتياز اختبارات خاصة ، ومنها الانتخاب ومنها القرعة ، ومنها شروط أخرى بالاستقامة الخلقية ، والأمانة ، وفى بعض الأوقات يشترط أيضا اللياقة الجسمانية . ولا يعنى كل هذا أن القائمين على وظائف الدولة ، من أول رئيس الجمهورية إلى الخفراء فى القرى يمثلون الشعب أو ينوبون عنه . إنما يعنى تماما أنهم موظفون لديه ، يؤدى كل منهم بما فيهم أعضاء الهيئة التشريعية ، وظيفة معينة من وظائف الحكم الكثيرة ، طبقا للاختصاصات التى يرسى الدستور أصولها وترسم القوانين حدودها وأنواعها .

هذه الحكومة موجودة ولازمة ومتشابهة إلى حد كبير فى كل الدول ، وهى بذاتها ، وبكل القواعد التى أرستها التقاليد التاريخية ، ليست ديموقراطية فى ذاتها ، وليست غير ديموقراطية فى ذاتها ، لأنها ، فى ذاتها ، لم تقم تاريخيا وليست قائمة الآن على أساس تمثيل إرادة الشعب أو النيابة عنه . إنما تكون أداة للديموقراطية أو أداة ضد الديموقراطية تبعا لما يتمتع به الشعب فى أى مجتمع فى زمان معين من حرية وإمكانية استخدام تلك الأداة لتحقيق ما يريده هو ، أو أغلبية لا ما يريّده النواب ولا ما يريده الناخبون أيضا . إذ النواب ليسوا إلا موظفى التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية ، وما الناخبون إلا أولئك القلة من الشعب - مهما كثروا - الذين يكون اختيارهم للمرشح أحد شروط - نقول أحد وليس كل - صلاحيته لتولى وظيفة التشريع . فالانتخاب فى الحقيقة ليس إلا أحد شروط الصلاحية لتولى وظيفة التشريع ، وفى بعض الأوقات أحد شروط

الصلاحية لتولى وظائف غير تشريعية كما هو الحال فى الدول التى تأخذ بنظام انتخاب رئيس الدولة أو انتخاب القضاة . وتتضح هذه النظرية وضوحا تاما من أن أسلوب الانتخاب وما يقال له « التمثيل النيابى » قائم أولا : فى الدول المعاصرة بصرف النظر عما إذا كان مجلسا واحدا أو مجلسين ، مباشرا أو على درجتين أو أكثر ، وبصرف النظر ، بوجه خاص ، عن مدى الحرية التى يتمتع بها الشعب فى ظل كل تلك الدول . ثانيا : أنه قائم كأداة لاختيار « المديرين » فى كل هيئة اجتماعية ، كحل لمشكلة تعدد الأفراد واستحالة أن يتولوا جميعا وظائف الإدارة . فى اللجان ، وفى الجمعيات ، وفى الشركات ، وفى النقابات ، يتم اختيار « القلة » الكافية لأداء الوظائف المشتركة (العامة) عن طريق الانتخاب أو الاختيار ، حتى لو كانت تلك الجماعة قد اجتمعت واختارت إدارتها لفرض العبودية أو لمناهضة الديموقراطية كما هو الحال فى بعض الأحزاب والمنظمات الفاشستية .

نظام التمثيل النيابى لم يحل إذن مشكلة الديموقراطية ، لسبب بسيط ، هو أنه من الناحية التاريخية لم ينشأ لحلها ، ومن الناحية القانونية ليست وظيفته حلها .

٨٣ ـ علاقة التمثيل النيابى بالديموقراطية :

ومع ذلك فإن نظام التمثل النيابى ليس مقطوع الصلة بالديموقراطية بل هو مؤثر فيها ومتأثر بها ، لأنه نظام إدارة دولة ، كلما كسب الشعب فيها حريات ومقدرة على ممارستها اتجه الشعب إلى اخضاع ذلك النظام لإرادته وتسخيره فيما يريد وبالتالى أدخل عليه نظما ، ليست من جوهره ، ولكنها تمثل فى حقيقتها مدى توافر الديموقراطية فى مجتمع معين .

من هذه النظم الاقتراع العام غير المقيد . إن هذا النظام لم ينشأ مع التمثيل النيابى ، وبالتالى فإن أحدا لم يقل إن نظام التمثيل النيابى يتوقف على عدد الذين من حقهم أن يشتركوا فى الاقتراع والذين يشاركون فيه فعلا ، وقد رأينا من قبل كيف أن ثمة من الفقهاء والشراح ممن يجنحون ـ حتى فى هذا العصر ـ إلى تقييد حق الاقتراع ويشترطون فيه قدرا من

المعرفة . وراء هذا الاتجاه اعتقاد غير صحيح بأن نظام التمثيل النيابى هو النظام الديموقراطى وهو إذ يؤدى وظيفته على أحسن وجه ، تكون الديموقراطية قد تحققت على أحسن ما يكون ، وبالتالى فإن قصر حق الاقتراع على المتعلمين مثلا ، هو زيادة فى كفاءة البرلمان فهى تأكيد للديموقراطية . ولكن الأمر كله يختلف إذا بحثنا عن الديموقراطية حيث هى أى فى صفوف الشعب نفسه وخارج البرلمان عندئذ نتبين أن البرلمان يكون أداة للديموقراطية بقدر ما تتأكد صلته بأكبر عدد من الشعب الذى يوظفه فى التشريع ، ويصبح واضحا أنه كلما تحرر حق الاقتراع - وهو حق ديموقراطى - من القيود كلما كان ذلك مؤشرا على وجود الديموقراطية ومؤكدا لهذا الوجود . وقد عرفنا من التطور التاريخى لنظام التمثيل النيابى أن نظام الاقتراع العام غير المقيد ، الذى لم ينشأ أصلا مع النظام البرلمانى . قد وصلت إليه الشعوب على مراحل متتابعة تبعا لتطور ورقى وتحرر تلك الشعوب ذاتها . أى أنه كلما تقدم الشعب ديموقراطيا كلما فرض إرادته من خارج نظام التمثيل النيابى ، ولكن عليه ، وقد نقول ضده ، بإتاحة الفرصة لأكبر عدد من الناس للمساهمة فى عملية الانتخاب .

من هذه النظم أيضا ، الانتخاب الدورى ، فليس فى الطبيعة القانونية للنظام النيابى ما يحدد فترة معينة لإعادة الانتخاب بل نستطيع أن نقول أن الأصل فيها إن تكون مستمرة مثلها مثل الوظائف الأخرى على الأقل إلى أن تزول المقدرة الصحية على الاستمرار فيها . ولكن إعادة الانتخاب هو فرصة متاحة دوريا لتدخل الإرادة الشعبية . والوجه الديموقراطى فيها ليس الانتخاب ذاته . ولكن ابقاء أعضاء الهيئات المنتخبين فيما بين الدورات الانتخابية فى حالة اعتداد بالناخبين الذين سيعودون إليهم إن عاجلا أو إن آجلا . وقد رأينا كيف تطور هذا الوجه الديموقراطى مع تقدم الشعوب وانتهى إلى حق الحل والعودة إلى الشعب حتى فى الحالات التى تكون فيها الحكومة صاحبة أغلبية مستمرةفى البرلمان كما هو الحال فى انجلترا . وإذا كان من الممكن القول بأن حل مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة يمكن أن يكون جزءا من النظام البرلمانى يحقق التوازن بين

السلطات ، وهو إحدى وظائفه الأساسية ، إلا أنه لا يمكن تبرير حل المجلس النيابي قبل مدته لمجرد أن أمرا مهماً قد طرأ ويستدعى معرفة موقف الشعب منه ، بأن ذلك مما يتفق وطبيعة النظام النيابي . إنه الديموقراطية المتحققة خارج النظام تفرض على النظام ما لا يتفق مع طبيعته ويتفق مع طبيعة سيادة الشعوب .

من هذه النظم أيضا ، التمثيل النسبي ، وهو أن يكون للأقلية الحق فى أن تختار أعضاء فى الهيئة التشريعية بقدر حجم الأصوات التى تنتمى إليها . إن التمثيل النسبي يجد عقبات شديدة فى الدول ولكن لاشك فى أنه أكثر تعبيرا عن الديموقراطية من تمثيل الأغلبية لا لأن التمثيل النسبي يؤدى إلى أن المجلس المنتخب يكون أكثر « تمثيلا » للشعب ، ولكن لأن التمثيل النسبي يخول أكبر عدد من الناخبين أكبر قدر من التأثير فى المجلس المنتخب وأكبر قدر من الرقابة أيضا .

ومن هذه النظم الاستفتاء الشعبي الذى عرفناه . إن الاستفتاء الشعبي لا يعنى فى الحقيقة أكثر من أنه ، تحت تأثير التطور الاجتماعى والاقتصادى والثقافى للشعوب ، استردت من المجالس النيابية بعضا من وظائفها فى مجالات معينة وأصبحت تمارسها هى مباشرة بإصدار قرارات فيها . ولاشك فى الدلالة الديموقراطية لهذا النظام . أننا هنا نرد على أية موازنة أو مقارنة بين نظام التمثيل النيابي وبين الاستفتاء الشعبي على أساس ما يمثله كل منهما من ديموقراطية . لا محل للمقارنة لأن النظامين ليسا ديموقراطيين . الاستفتاء الشعبي وحده هو الديموقراطى . أما التمثيل النيابى فهو النظام البديل للديموقراطية .

ومن هذه النظم أيضا ، المعارضة المنظمة . .

إن كل أنصار النظام النيابي ، الذين يعتبرونه نظاما ديموقراطيا .. يؤكدون أنه لا ديموقراطية بدون معارضة منظمة داخل المجالس النيابية . هذا الذى يؤكدونه يؤكد بدوره أن الصلة بين نظام التمثيل النيابى والديموقراطية تكاد تكون مقطوعة . لأن المعارضة داخل المجالس النيابية

هى ذلك الفريق الذى لا يشارك فى الحكم ، أو هو - بالمفهوم النيابى - لا يمثل إرادة للأمة ، إنما تمثلها الأغلبية ناخبين والأغلبية أعضاء ، وما يصدر عن الأغلبية يعتبر تعبيرا عن إرادة الأمة . هذا هو الأصل فى نظام التمثيل النيابى ، وهذا الأصل يمكن أن يقوم ويستمر بدون حاجة إلى المعارضة . إنما تأتى القيمة الديموقراطية للمعارضة من أنها - فى مجلس الحكومة - تحاول أن تعبر ، أو حتى تدعى التعبير - عن إرادة الشعب وليس إرادة الناخبين . إن المعارضة فى المجالس النيابية تمثل حقيقة القيد ، أو « الفرملة » للنظام النيابى ومبادئه ، استنادا إلى قوة الرأى العام كما هو ، أو كما تدعيه ، خارج مجلس النواب ، ومن هنا أصبح وجود المعارضة يعنى الحد من « نظرية التمثيل النيابى » التى تضفى الشرعية على قرارات الأغلبية ، لمصلحة « الديموقراطية » التى لا تعتبر المجالس التشريعية نوابا عن الشعب بل موظفين لديه .

ومن العوامل الأساسية التى لا يمل فقهاء القانون ورجال السياسة التأكيد على لزومها للنظام التمثيل النيابى ، وهو ما يسمونه الرأى العام بكل عناصر أدائه : حرية التعبير ، حرية الاجتماع ، حرية الصحافة ، إلى آخره . وليس أدل من هذا على أن نظام التمثيل النيابى ليس فى ذاته نظاما ديموقراطيا ، وإنما يصبح أداة ديموقراطية بقدر ما يمارسه الشعب عليه من تأثير . فحرية التعبير يقصد بها حرية التعبير خارج البرلمان . وحرية الاجتماع يقصد بها حرية الاجتماع خارج البرلمان . وحرية الصحافة يقصد بها حرية نشر الآراء خارج البرلمان . والراى العام الذىيعبر عن ذاته بهذه الأدوات وغيرها هو الرأى العام خارج قاعات انعقاد الهيئات التشريعية . ففى خارج المجالس النيابية إذن تقوم ، أو لا تقوم ، الديموقراطية . ومن خارج المجالس النيابية تستمد البرلمانات صفتها الديموقراطية أو المعادية للديموقراطية .

وأخيرا يأتى « النشاط الحزبى » . ينقل لنا أساتذة القانون الدستورى فى مصر قولا مترددا من أن لا قيام للديموقراطية بدون أحزاب سياسية [1] . والسؤال الذى تهمنا الاجابة عنه هو : إذا كان ذلك كذلك فعلى أى وجه يمكن

أن يكون نظام التمثيل النيابي نظاما ديموقراطيا ؟ . إذا كانت كل مظاهر الممارسة الديموقراطية تتم على حساب (الحل) أو يقوم بها أشخاص من خارجه (الاقتراع) أو يتم ممارستها خارجه (حريات الرأى والاجتماع والصحافة .. إلخ) . وتتجسد قوة اجتماعية خارجه (الرأى العام) وتتجسد قوة منظمة خارجة (الأحزاب السياسية) . فما الذى يتضمنه هو ذاته من ديموقراطية ؟ .. لا شىء فى ذاته .

إن كل هذا يؤكد للمرة الأخيرة ، أن مشكلة الديموقراطية وحل مشكلة الديموقراطية يقعان خارج قاعات المجالس النيابية . ولكنه يعنى أيضا أنه كلما أتاح الدستور إمكانيات التأثير الشعبى على المجالس النيابية ، وكلما لجأ إلى الشعب بدلا من المجالس النيابية أو بالاضافة إلى المجالس النيابية ، كلما كان أكثر اقترابا من الديموقراطية .

هوامش الفصل الختامى

(١) صفحة ٧٠ فقرة ٢٠ .

(٢) راجع صفحة ٧٩ فقرة ٢٢ .

(٣) راجع صفحة ١٠٥ فقرة ٣٢ .

(٤) Esmein, « Eléments de droit Constitutionnel », t. p. 311 et s

(٥) يستعمل ايسمان التعبيرين الرأى العام Opinion public والارادة العامة Volonté générale متتابعين للدلالة على شيء واحد ، المرجع السابق ، صفحة ٣١٧ .

(٦) Esmein, idem, p. 332.

(٧) Esmein. idem, p. 443.

(٨) Carré de Malberg « Contribution à la théorie générale de l'état » 1922, t. 2, p. 203 et s.

(٩) استبعدها للأسباب التى سبق أن ذكرناها فى صفحة ٢٥٠ فقرة ٧٨ .

(١٠) Barthelemy et Duez, « Traité de droit constitutiinnel », 1933, p. 88.

(١١) Barthelemy et Duez, Idem, p. 106 et s.

(١٢) راجع الدكتور وحيد رأفت ووايت إبراهيم ، « القانون الدستورى » صفحة ١١١ وما بعدها ، والدكتور عبد الحميد متولى ، « الوسيط فى القانون الدستورى » صفحة ١٧٦ وما بعدها والدكتور عثمان خليل « القانون الدستورى » صفحة ١٩٨ وما بعدها ، الدكتور كامل ليلة « المبادىء الدستورية » صفحة ٦٠١ - ٦٠٢ ، الدكتور ثروت بدوى « النظم السياسية » صفحة ٣٢٠ وما بعدها والدكتور مصطفى كامل « النظام الديموقراطى والبرلمانى » (الرسالة بالفرنسية) صفحة ٢٢٨ وما بعدها .

(١٣) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٠ ، الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، صفحة ١٨٨ ، الدكتور مصطفى كامل ، المرجع السابق صفحة ١٠٢ ، الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٧ .

● الفهرس ●

رقم الإيداع ٩١٠٣ / ١٩٩١

الترقيم الدولى I.S.B.N 977-251-001-4

دار ماجد للطباعة
ت : ٨٢١٢٢٨

اشار ماى هولاند إلى آراء وتأثير بيورك Burke . ونجد تلخيصا لهذه الآراء فى خطبة القاها عام ١٧٧٤ وهو يشكر ناخبى دائرة برستول بعد أن اختاروه نائبا قال : « لا شك أنه من أسباب السعادة والشرف لأى نائب أن يعيش فى وحدة حميمة مع ناخبيه وأن يرتبط معهم بأقوى الروابط العاطفية . كما يجب أن تكون آمالهم دافعا قويا له وأن تكون آراؤهم محل احترامه الكبير . ولكن رايه الأخير ، وحكمه المتأنى ، وضميره المستنير ، لاينبغى له أن يضحى بها ، لا لكم ولا لأى شخص آخر ولا لأية طبقة . أن التوجيهات الملزمة ، والوكالات الصادرة ، التى يجب على النائب ان يطيعها طاعة عمياء فى مناقشاته وإبداء آرائه ، مهما تكن مضادة لاقتناعه وتقديره وضميره ، وهى أشياء غريبة تماما عن قوانين هذه البلاد ، ولا يمكن تصورها إلا على أساس خطأ جسيم فى فهم قواعد دستورية . ان البرلمان ليس مؤتمرا للمبعوثين يمثلون المصالح المختلفة المتناقضة ، أنه اجتماع لمناقشة أمور أمة ليس لأعضائه إلا مصلحة واحدة يستهدفونها هى مصلحة البلاد.

فى هذا الرأى ، بالرغم من جنوحه إلى التحرر من إرادة الناخبين فكرة أولية عن تمثيل « الأمة » . ليس تمثيل إرادتها كما سنراها فى الفقه الفرنسى ولكن تمثيل مصالحها على الأقل . ومع ذلك فهو لا يقطع الصلة تماما بين تمثيل الأمة وسيادة الشعب التى نجدها عند لوك وعند روسو . وطالما اعترف للشعب بالسيادة فانه . بطريقة أو بأخرى ، سيحاول أن يترجمها إلى سلطة يمارسها . وقد بدأت تلك المحاولة فى صورة التماس حل البرلمان كما رأينا . فيقطع بلاكستون Blackstine هذه الصلة ويؤكد انفراد البرلمان بالسيادة والسلطة فى مواجهة الشعب بقوله : « صحيح أن لوك وبعض أصحاب النظريات الآخرين قد ذهبوا إلى أن للشعب دائما سلطة عليا تخوله حق الغاء أو تغيير السلطة التشريعية إذا رأى أنها قد خانت الثقة التى وضعت فيها .. ولكن مهما يكن نصيب هذا الرأى من الصحة على المستوى النظرى فإننا لا نستطيع الأخذ به فى التطبيق ولا أن نوجد أية طريقة قانونية لوضعه موضع التنفيذ .. وعلى هذا نستطيع أن نؤكد أنه طالما بقى الدستور الانجليزى قائما فإن سلطة البرلمان ستبقى مطلقة وغير خاضعة للرقابة ».

